

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Inf. e Documentação (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Especialização em Contabilidade Pública

ÉRICO BORGES BERNARDES

A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO FEDERAL:
a questão das vinculações de receitas

Brasília
2008

Professor Doutor Roberto Armando Ramos de Aguiar
Reitor *Pro Tempore* da Universidade de Brasília

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Inf. e Documentação

Professor Doutor Paulo Roberto Barbosa Lustosa
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Jorge Katsumi Niyama
Coordenador Geral do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis

ÉRICO BORGES BERNARDES

A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO FEDERAL:
a questão das vinculações de receitas

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão do curso de Especialização em Contabilidade Pública e obtenção do grau de Especialista.

Orientador: Prof. Mestre James Giacomoni

Brasília
2008

BERNARDES, Érico Borges

A rigidez do orçamento federal. A questão das vinculações de receita /
Érico Borges Bernardes -- Brasília, 2008.
63p.

Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) – Universidade de
Brasília, 2008.

Bibliografia.

1.Vinculação de Receitas 2.Rigidez Orçamentária 3.Despesas Obrigatórias
4.Desvinculação de Receitas I.Faculdade de Economia, Administração,
Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da UnB.II.Título.

CDD –

ÉRICO BORGES BERNARDES

A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO FEDERAL:
a questão das vinculações de receitas

Monografia defendida no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão do curso de Especialização em Contabilidade Pública e aprovada pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Mestre James Giacomoni
Orientador – UNB

Brasília
2008

*Dedico em especial este trabalho a minha
família, principalmente ao meu filho
Victor Bernardes, por ser a razão de tudo.*

AGRADECIMENTOS

Meus Agradecimentos:

- Ao Mestre Jesus e à Espiritualidade Maior.
- A minha família e aos amigos, pelo incentivo e pela força constante que me deram, dentro dessa bonita jornada.
- Ao prof. James Giacomoni, pela valiosa orientação dessa monografia.
- Aos demais professores do Curso de Especialização em Contabilidade Pública.
- Ao Superior Tribunal de Justiça pelo incentivo que fornece aos servidores na busca do aperfeiçoamento.
- Aos colegas da pós-graduação.

"Teus passos ficaram. Olhes para trás... mas vá em frente, pois há muitos que precisam que chegues para poderem seguir-te."

RESUMO

Constituem temas deste estudo: as vinculações entre receitas e despesas orçamentárias, o aumento das despesas obrigatórias e os esforços empreendidos pelo governo federal com a finalidade de diminuir os efeitos produzidos pelas vinculações. Tratou-se de demonstrar que as vinculações entre receitas e despesas e o aumento das despesas obrigatórias, aí compreendido o crescimento das transferências legais aos entes subnacionais, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, levaram a drástica diminuição da margem de manobra da União na condução da política econômica, limitando a alocação de recursos segundo critérios de otimização que permitam a obtenção de maior retorno econômico e social do gasto público, além de dificultar a implementação orçamentária. Conclui-se que há excessiva rigidez orçamentária, obrigando aos sucessivos governos federais a criarem instrumentos legais que possibilitem a utilização discricionária de recursos, dos quais é exemplo a Desvinculação das Receitas da União – DRU. Concluiu-se, igualmente, que são necessárias mudanças na lei orçamentária para permitir o aumento da capacidade do governo federal de atender outras demandas da sociedade (e não somente aquelas vinculadas) e que para que haja um planejamento orçamentário mais racional é necessário, além da revisão na legislação orçamentária, uma reforma tributária que contemple a questão da vinculação de receitas e os critérios de transferências constitucionais e legais, para que o governo federal não tenha que recorrer a mecanismos como a DRU.

Palavras-chaves: Vinculações das Receitas da União. Rigidez Orçamentária. Despesas Obrigatórias. Desvinculação das Receitas da União.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1	Composição das Receitas Orçamentárias.....	29
Gráfico 2	Evolução das Despesas da União por Fonte de Financiamento.....	36
Gráfico 3	Receitas Vinculadas por Área.....	40

QUADROS

Quadro 1	Modalidades de Rigidez Orçamentária.....	22
Quadro 2	Principais Vinculações Orçamentárias.....	28
Quadro 3	Aspectos Negativos da Criação de Fundos.....	30
Quadro 4	Despesas Obrigatórias.....	34
Quadro 5	Despesas Discricionárias.....	35
Quadro 6	As Emendas Constitucionais da Desvinculação das Receitas da União.....	44
Quadro 7	Fundo de Estabilização Fiscal: montante e fontes de recursos.....	46

LISTA DE TABELAS

TABELAS

Tabela 1	Déficit Previdenciário: 1995 a 2005.....	37
Tabela 2	Receitas e Despesas Primárias da União: 1997-2006.....	38
Tabela 3	Despesas de Pessoal e Encargos Sociais.....	39
Tabela 4	Orçamento da União – 2003.....	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CMV	Comissão de Valores Mobiliários
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DF	Distrito Federal
DOU	Diário Oficial da União
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FAF's	Fundos de Aplicações Financeiras
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FND	Fundo Nacional de Desenvolvimento
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNRES	Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros

IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

RESUMO	9
LISTAS DE ILUSTRAÇÕES	10
LISTA DE TABELAS	11
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	12
1.INTRODUÇÃO	15
2.O ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL	17
2.1 Princípios Gerais de Orçamento Público	18
2.2 O Orçamento na Constituição de 1988 e breve nota sobre o ciclo orçamentário	18
2.2.1 A Lei Orçamentária Anual (LOA)	20
3 A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA	22
3.1 As Vinculações de Recursos no Orçamento Federal	26
3.1.1 <i>O Princípio da Não-Afetação das Receitas</i>	27
3.1.2 Principais Vinculações	28
3.1.3 <i>Estudos sobre a Vinculação: Pontos Positivos e Negativos</i>	30
3.1.4 Fundos	31
3.2 O Aumento das Despesas Obrigatórias	33
3.3 Transferências para Estados e Municípios	40
4 PROPOSTAS PARA A REDUÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA	42
4.1 O Processo de Desvinculação das Receitas da União FSE/FEF/DRU	43
4.1.1 Fundo Social de Emergência FSE	44
4.1.2 <i>Fundo de Estabilização Fiscal FEF</i>	45
4.1.3 Desvinculação das Receitas da União DRU	46
4.2 Efeitos da Desvinculação das Receitas da União	48
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52
ANEXO(S)	55

1. INTRODUÇÃO

O processo orçamentário governamental alia alta complexidade e grande dinamismo. Vários fatores influenciam o desenrolar da construção deste importante instrumento político/social do Estado. O processo de elaboração e gestão do orçamento federal representa uma etapa relevante da política fiscal, bem como, das políticas públicas em geral. O perfil do documento orçamentário em sociedades democráticas tende a refletir as escolhas públicas realizadas pela comunidade fiscal nacional no que diz respeito à origem e a dimensão quantitativa das receitas e, também, em relação ao destino e a composição do gasto público.

Neves (1998, p. 1) acredita que cada vez que o Estado constrói uma lei anual orçamentária, ele atua na vida do cidadão ou do mundo social coletivo, pois prevê os recursos que devem ser arrecadados (tributos), e tenta fixar a despesa a ser executada (prestação de serviços e execução de obras). O autor menciona que “face esse poder intervencionista, o orçamento público se reveste de suma importância para a gestão econômica e financeira do Estado”.

O orçamento público é um instrumento de controle preventivo da administração pública, estimando a arrecadação e dando-lhe necessária autorização gastar dentro dos limites que se contêm no próprio orçamento. Cabe ao poder público o planejamento orçamentário, que deve alocar os recursos arrecadados conforme as prioridades e necessidades do país. A este poder alocativo chamamos capacidade discricionária, cuja variação acarreta efeitos sobre toda a nação, sendo de grande importância que sejam analisados.

No presente trabalho, o objetivo é diagnosticar como tem ocorrido a evolução da vinculação de receitas da União, dentro do arcabouço orçamentário nacional, seus fatores históricos, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988. Além disso, será analisada a questão da rigidez do orçamento brasileiro, com suas características históricas e a inter-relação com a gestão governamental do orçamento, visto que o aumento acelerado do engessamento orçamentário, adquirido por meio da contínua utilização do sistema vinculatório das receitas federais, prejudica, sobremaneira, a gestão do orçamento.

A partir disso, será analisado o conteúdo conceitual e a evolução da aplicação prática da vinculação dos recursos da União desde o seu marco principal que é promulgação da Lei Maior em 1988 até a atualidade, enfocando os principais fatos e acontecimentos correlatos com a aplicação da carta magna.

A Constituição de 1988 alterou substancialmente a flexibilidade orçamentária ao introduzir uma série de direitos sociais (notadamente nos setores de seguridade social, saúde e

educação) e avançar em direção à descentralização, aumentando a participação de Estados e municípios no total de tributos. Tais alterações culminaram num aumento da demanda por recursos federais, levando Araújo (2003, p. 92) a afirmar que “percebe-se claramente a partir de 1989 – entrada em vigor da nova constituição – um aumento significativo na composição das receitas vinculadas”.

O estudo centraliza o foco na questão da rigidez orçamentária e na sua devida correlação com o sistema vinculatório dos recursos arrecadados de impostos e de contribuições por parte da União. Continuando sobre a questão da inflexibilidade crescente no aparato orçamentário, será discutido outro ponto chave: o aumento das despesas incompressíveis (despesa de pessoal, contrapartida de empréstimos externo...).

Estudos sobre o tema criticam o fato de a vinculação estar sendo usado de forma excessiva, a ponto de o enrijecimento prejudicar a gestão dos recursos públicos e levar o governo à necessidade de prorrogar, desde 1994, um mecanismo voltado para a desvinculação de recursos orçamentários.

Assim, em seguida neste trabalho, será apresentado e analisado o instrumento governamental que visa a dar mais flexibilidade na gestão orçamentária: a chamada DRU – Desvinculação das Receitas da União. Os principais pontos relacionados com mecanismo serão enumerados desde sua criação, sua evolução e repercussões até a mais recente prorrogação em dezembro de 2007.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. Após esta breve introdução, o Capítulo 2 apresentará os conceitos e os princípios orçamentários, contextualizando o tema, por meio da apresentação da organização geral e da legislação que regula e delimita a construção anual da peça orçamentária, que será proposta e executada pelo Poder Executivo. No Capítulo 3, é demonstrada a questão da rigidez orçamentária e suas principais características: o crescimento das vinculações das receitas da União, o acentuado aumento das despesas incompressíveis, assim como as transferências obrigatórias entre os entes nacionais. O Capítulo 4 tratará das propostas governamentais que tentam diminuir o engessamento orçamentário, particularmente, o sistema desvinculatório de receitas da União que, desde sua criação em 1994, tenta remediar a rigidez do orçamento brasileiro. O último capítulo é dedicado às considerações finais.

2. O ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL

No âmbito da administração pública, a peça orçamentária é um documento com conteúdo rico em detalhes técnicos e obrigações legais, constituindo um sistema complexo por espelhar vários aspectos, dentre eles, a vida política de uma sociedade. Além de auxiliar a administração financeira de um ente público, o instrumento coordena e instrumentaliza as ações de um governo para um determinado espaço temporal.

Segundo Ataíde (2006, p. 14), para que se cumpram às inúmeras responsabilidades governamentais,

[...] o Estado necessita de recursos, cuja obtenção e execução materializam-se através do orçamento público. É através deste documento, que se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. Este instrumento espelha e auxilia o planejamento das ações do setor público, organiza as suas atividades para um determinado período de tempo e revela o tamanho, a forma de sua atuação e participação na economia.

O orçamento público é chave administrativa para que o planejamento governamental seja executado, ainda quando este é bastante prejudicado pela rigidez excessiva da peça orçamentária.

Seguindo com o contexto geral básico, existem muitas formas de se conceituar o orçamento público. Tendo como base o glossário do Portal Câmara¹, o orçamento pode ser assim definido:

Instrumento legal que fixa os recursos públicos a serem aplicados, a cada ano, nas ações de governo. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora dele, mas nem tudo que ele prevê é executado pelo governo federal. A lei que fixa o orçamento é aprovada pelo Congresso Nacional, mas tem caráter autorizativo - não sendo, portanto, imposição legal. Sempre que houver a necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional.

Igualmente, pode-se conceituar o orçamento público dependendo do enfoque: econômico, político, administrativo e contábil. Há, também, a caracterização jurídica na concepção orçamentária. Para o conhecido financista Aliomar Baleeiro (2002, p. 411), do ponto de vista jurídico o orçamento

é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo, por um certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

¹ Ver <<http://www2.camara.gov.br/glossario/o.html>>. Acesso em 15 jun. 2008.

Em síntese, o orçamento é a materialização do planejamento fiscal do Estado. Nele, se provisionam as receitas a serem arrecadas e se faz a fixação do que se pretende realizar com despesas. Isso tudo vai ser desenvolvido por meio da elaboração da lei orçamentária, que terá a duração de um exercício financeiro.

2.1 Princípios Gerais do Orçamento Público

A elaboração do orçamento público está inspirada em certos princípios, os quais nem sempre são obedecidos à risca. Alguns dos principais princípios orçamentários estão apontados a seguir:

- Unidade: o orçamento de cada ente da federação deve ser único.
- Universalidade: o orçamento anual deve conter todas as receitas e despesas do ente governamental. Dessa forma, todas as despesas são autorizadas pelo Poder Legislativo;
- Orçamento bruto: devem constar do orçamento os valores brutos, e não, somente, valores líquidos resultantes de compensações. Busca-se aperfeiçoar o sistema de transparência;
- Anualidade: as estimativas da receita e as autorizações de despesa têm validade no exercício financeiro que, no Brasil, coincide com o ano civil. Cabe considerar, entretanto que o ciclo de um orçamento, desde a elaboração até a avaliação, compreenda um período mais longo;
- Exclusividade: o orçamento deve apenas tratar de assuntos orçamentários, ou seja, previsão da receita e autorização da despesa;
- Discriminação: os valores de receita e de despesas devem estar discriminados no orçamento, buscando-se a identificação precisa das rubricas.

Outro importante princípio orçamentário, intimamente ligado ao cerne principal deste trabalho, é o da não-vinculação (não afetação) das receitas. Este princípio será abordado posteriormente dentro do capítulo relacionado às vinculações orçamentárias.

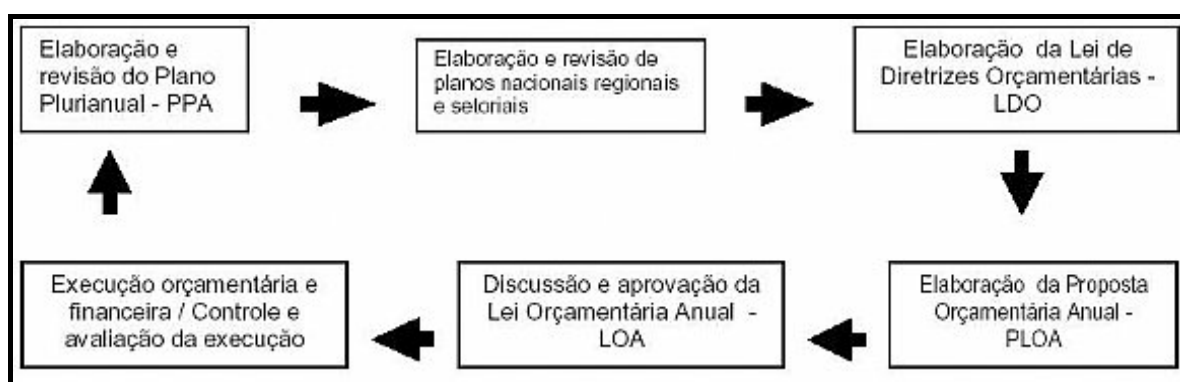
2.2 O Orçamento na Constituição de 1988 e breve nota sobre o ciclo orçamentário

A atual Carta Magna é o símbolo das mudanças ocorridas na vida política, social e econômica brasileira. Em qualquer uma dessas esferas, lá existe um fator de inovação introduzido pela Constituição de 1988.

No campo da gestão da administração pública, a Constituição fornece as bases do atual modelo orçamentário brasileiro representado por três leis básicas²:

- plano plurianual – PPA;
- diretrizes orçamentárias – LDO;
- orçamento anual – LOA.

Esse arcabouço legal obedece a um sistema cíclico integrado ao planejamento de ações, que determinam o funcionamento da estrutura orçamentária, por meio de orientações, diretrizes e metas planejadas.³ O ciclo orçamentário pode ser assim representado:



Esquema 1 – O Ciclo Orçamentário

Fonte: Portal Orçamento: (<http://www.orcamento.org/>)

A etapa inicial do ciclo é o plano plurianual – PPA que constitui a síntese dos esforços de planejamento orçamentário de toda a administração pública. A Constituição estabelece que o PPA passe a ser a base de orientação dos outros planos e programas do governo federal e, como não poderia deixar de ser, do próprio orçamento anual.

Segundo Kohama (2003, p. 57), o PPA, como plano de médio prazo, tem com função precípua o estabelecimento das ações do governo que propiciem o alcance das metas e objetivos fixados por um espaço temporal de quatro anos. A Constituição, no art 165, § 1º, reza que a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de ação continuada.

A LDO tem como finalidade principal a fixação de parâmetros gerais que, em consonância com o PPA, ajudarão na elaboração da lei anual orçamentária, por meio de metas e prioridades.

² Constituição Federal: art 165.

³ De acordo com Torres (1995, p. 51), “A CF 88 prevê, no art 165, três planejamentos: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Os três se integram harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, consonando ambas com o orçamento plurianual”.

Por assim dizer, cabe à LDO o desdobramento das metas do PPA ano após ano, colocando-as dentro da moldura da realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo. Mendes (2008, p. 6) explicita o assunto “[...] A LDO, portanto, estabelecerá **os limites do possível** (grifo nosso) dentro da ampla declaração de intenções contida no PPA”.

Um ponto interessante, defendido por Guardia (1992, p. 68) e Azevedo (2006, p. 66), é a oportunidade que a LDO concede ao legislador na antecipação dos debates acerca das prioridades relacionadas às metas e diretrizes do planejamento orçamentário do exercício subsequente. Com isso, o processo decisório de discussão assegura maior participação do Congresso Nacional na construção das peças orçamentárias anuais.

2.2.1 A Lei Orçamentária Anual – LOA

Mencionadas as duas leis básicas superordenadoras que orientarão as diretrizes e metas do orçamento, chega-se à elaboração da peça orçamentária, tarefa igualmente atribuída ao Poder Executivo. Kohama (2003, p.61) chama a atenção para a ordem cíclica da estruturação anual da lei orçamentária: “o ciclo orçamentário, que é a seqüência das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário, estão consubstanciadas em: elaboração, estudo e aprovação, execução e avaliação”.⁴

A LOA é o instrumento, com previsão no art. 165, III, § 5º, da Constituição, utilizado para a estimação da receita e a fixação da despesa. Alves e Gomes (2001, p. 50) reafirmam o papel primordial desta lei, onde será evidenciada a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, que estarão de acordo com as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no PPA e na LDO. A lei anual obedecerá, ainda, as inovadoras disposições da Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida pela denominação de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A LOA é constituída de três orçamentos:

- o orçamento fiscal: referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (art. 165, § 5º, inciso I, da CF/88);
- o orçamento da seguridade social: abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (art. 165, § 5º, inciso III, da CF/88) e

⁴ O estudo não entrará em detalhes sobre o complexo ciclo da peça anual do orçamento. Para maiores esclarecimentos sobre o assunto ver Alves e Gomes (2001).

- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 165, § 5º, inciso II, da CF/88).

Cabe sempre mencionar a importância da LRF na construção de todo o aparato do orçamento público, já que esta lei contemporânea estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e na transparência pública.⁵

⁵ A Lei de Responsabilidade Fiscal é um importante passo na busca da transparência governamental e, principalmente, da prestação de contas à sociedade. Para uma apreciação mais ampla dos temas tratados na LRF, ver Cruz (2004). De acordo com Mendes (2008, p. 8), “A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, introduziu progressos importantes no processo orçamentário. Ela reforçou o papel da LDO como instrumento de imposição de equilíbrio fiscal. Outro ponto fundamental tratado na LRF refere-se à execução do orçamento. Ali fica estabelecido que o Poder Executivo deve, a partir da aprovação da Lei Orçamentária Anual, estabelecer uma programação financeira e um cronograma de execução mensal de desembolso”.

3. A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

De acordo com Soares (2008, p. 3), a rigidez orçamentária “é o fator que restringe a liberdade de ação alocativa de um governante, limitando as suas possibilidades de escolha política e/ou gerencial de caminhos alternativos para a obtenção dos objetivos econômicos e sociais esperados pela população”. É, assim, um mecanismo que restringe e dificulta a gestão da peça orçamentária.

O quadro abaixo apresenta, por meio de exemplos, diferentes modalidades de rigidez orçamentária:

<p style="text-align: center;">Com ênfase na receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ vinculação direta de receitas. Exemplo: Contribuições de intervenção no domínio econômico - CIDE; ✓ vinculação indireta à arrecadação. Exemplo: educação - % da arrecadação de impostos; ✓ vinculação pela não arrecadação. Exemplo: renúncias de receitas (incentivos fiscais, desonerações setoriais).
<p style="text-align: center;">Com ênfase na despesa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ indexação a índices. Exemplo: gastos com saúde – crescem com o PIB nominal; ✓ indexação a outras variáveis de atualização automática. Exemplo: despesas vinculadas ao salário mínimo (LOAS, previdência).

Quadro 1 – Modalidades de Rigidez Orçamentária
Elaborado pelo autor. Baseado em Soares (2008)

A execução orçamentária da União nos últimos anos (1995-2007) está sendo extremamente marcada pela crescente e, aparentemente, imutável rigidez orçamentária. Segundo Azevedo (2006, p. 119) “o fenômeno da rigidez se traduz na existência das inúmeras vinculações de receitas existentes no orçamento e no crescente volume de despesas obrigatórias”.

Uma das formas de compreender esse sistema engessado que se tornou a peça orçamentária, é a ênfase incrementalista, a qual pauta o processo de elaboração do orçamento, a cada exercício.

Esse fenômeno da rigidez do orçamento nacional está intimamente relacionado à prática do incrementalismo. Neste sistema, a peça orçamentária de um ano é sempre elaborada com base no orçamento do ano anterior, com apenas ajustes marginais em função de poucas variações nas disponibilidades de receitas. Outro ponto destacado na análise de Cunha e

Rezende (2003, p. 8) é que o incrementalismo deverá crescer, pois são inúmeras as transformações políticas no Brasil e cada vez mais aparecerá novos atores que influenciarão a construção do arcabouço orçamentário. Assim comentam os autores:

A crescente pluralidade política da sociedade brasileira, com o aumento do número de atores intervenientes, a revitalização do Poder Legislativo e a participação dos estados e municípios, exige um enorme esforço para conciliar múltiplos e conflitantes interesses. Tais transformações reforçam a tendência a alterações marginais no orçamento.

Desta maneira, com a diversidade e o conflito de interesses aumentados devido ao acréscimo de protagonistas, maior será a tendência para a diminuição do horizonte da peça orçamentária.

Planejar e executar o orçamento, anualmente, constituem tarefas importantes e que vão requerer longos debates políticos. O conflito é inevitável, pois a prática orçamentária incremental apenas acrescenta mais recursos mantendo a base, que é a maior parte orçamentária, intacta, sem revisões e atualizações tão necessárias para melhor servir o interesse social. Assim, como grande parte do orçamento já está previamente definido, a corrida pelo pouco que sobra acaba por gerar conflitos políticos.

O orçamento anual segue padrões rigidamente construídos, simplesmente repetidos a cada ano pela especial razão de que não há motivos para contestá-los. Há vinculações a questões decididas em tempos longínquos, e a parte destinada ao ano atual é separada do total e incluída como parte do orçamento anual. O orçamento normalmente é muito pouco revigorado, revisto e atualizado de maneira condizente com as questões pertinentes atuais.

Para Cunha e Rezende (2003, p. 7), o fenômeno da rigidez orçamentária vem se tornando em uma das principais preocupações dos gestores/governantes brasileiros. Esses autores trazem ao debate as seguintes questões que preocupam nossos administradores da coisa pública:

Premidos pela necessidade de atender a compromissos financeiros acumulados e garantir os direitos legalmente instituídos, governantes e políticos encontram grandes dificuldades para satisfazer as demandas de seus eleitores. Na medida em que a rigidez orçamentária não guarda relação com o calendário político – ao contrário, pode até aumentar em momentos de transição –, as expectativas criadas em decorrência da alternância do poder político, como as que se formaram no Brasil, podem ser parcialmente frustradas se não for possível abrir espaço no orçamento público para a realização de mudanças.

Os mecanismos de desvinculação de receitas, instituído sob várias denominações pela União, ajudou a flexibilizar o engessamento do orçamento, mas não foi suficiente, ainda, para

eliminá-lo. Mais adiante neste trabalho será discutido o papel dos instrumentos de desvinculação de receitas, em especial do atualmente em vigor, a DRU.

A ampliação das transferências obrigatórias aos Estados e aos Municípios, o aumento das vinculações de receitas e o incremento das despesas incompressíveis são considerados elementos fundamentais para a existência do fenômeno da rigidez orçamentária presente no processo orçamentário brasileiro.

Ainda sobre o assunto, Cunha e Rezende (2003, p. 8) ressaltam que a rigidez orçamentária decorre das diversas pressões sobre os recursos orçamentários decorrentes de:

- compromissos financeiros contraídos em exercícios passados⁶;
- direitos adquiridos por grupos organizados;
- mecanismos de transferências constitucionais para unidades da Federação e de vinculações de receitas para financiamento de determinados programas governamentais.

Por meio dos exemplos listados é possível analisar a influência que a rigidez do arcabouço do sistema legal orçamentário oferece à gestão governamental. A liberdade alocativa de recursos é extremamente reduzida, dificultando a interface de resolução dos problemas. Isso acaba gerando ineficiência gerencial.

A Carta Magna veda a vinculação de receitas de impostos para cobrir despesas ou para destinação a órgãos e fundos específicos. Mas essa regra está repleta de exceções, de forma que a promulgação da lei maior acabou se transformando na grande matriz das receitas tornarem-se excessivamente vinculadas a partir dos anos 90. Além dela, várias outras leis, também, criaram destinações específicas para as receitas da União.

Conforme mencionado por Franco (2000):

A vinculação consiste em estabelecer um automatismo, ou seja, em comprometer para um certo fim um percentual das receitas de certo imposto (ou contribuição), ou conjunto de impostos, ou mesmo a totalidade de um imposto.

A rigidez orçamentária tem como causa tanto o alto grau de vinculação orçamentária (que atinge cerca de 78% das receitas não financeiras), como uma elevada participação de despesas obrigatórias (64% das despesas não financeiras), dentre elas as despesas de pessoal. Considerando que parte das receitas vinculadas financiam despesas obrigatórias (muitas vezes é possível pagar despesas de pessoal de um determinado setor de governo, como educação, com receitas vinculadas a este setor), receitas vinculadas mais despesas obrigatórias fazem

⁶ Esse item é apontado e defendido pelos autores como o principal responsável pelo aumento da rigidez no orçamento.

com que 89% das despesas não financeiras do orçamento sejam consideradas despesas rígidas.

O período 1989-93 é caracterizado por Oliveira, Tacca Jr. e Silva (1996, p. 115) como de um certo irrealismo orçamentário. De um lado, ocorreu a redução da receita tributária em poder da União, em virtude do aumento das transferências para Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que se ampliou dramaticamente a vinculação das receitas. Por outro lado, o aumento das demandas sociais provocadas pela descompressão política, conjugada com o fracionamento do poder decorrente do processo de redemocratização do país, levou a que se passasse a incluir no orçamento um volume de despesas incompatíveis com a capacidade de financiamento da União, dando origem a déficits orçamentários:

[...], passaram a ser incluídas no orçamento várias despesas que, embora minoritárias, não tinham condições de ser adequadamente financiadas. Como não era possível elevar a carga tributária ao ponto de atender integralmente à despesa autorizada no orçamento, parte dela terminou sendo financiada pelo imposto inflacionário e outra parcela simplesmente não foi executada. Nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, enquanto a despesa orçada foi equivalente a US\$ 144 bilhões, US\$ 113 bilhões e US\$ 108 bilhões, a despesa realizada alcançou US\$ 111 bilhões, US\$ 78 bilhões e US\$ 68 bilhões, respectivamente. (OLIVEIRA, TACCA JR. E SILVA, 1996, p. 115).

Alguns críticos atribuem o que chamam de excesso de vinculações orçamentárias, ao fortalecimento do Executivo ante o Legislativo, gerando:

[...], um outro monstro das finanças públicas: o excesso de vinculações orçamentárias. Para contrabalancear a capacidade do Executivo de executar o orçamento de forma discricionária, surgiram as vinculações de receitas com o intuito de obrigar a realização de determinados tipos de gastos. (LOYOLA, 2001, apud DA GRAÇA, 2003, p. 13)

Esta diminuição da flexibilidade orçamentária é de certa forma condenável porque limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos, eliminando, a priori, a possibilidade de discutir-se a alocação de recursos, segundo critérios de otimização, permitindo que se obtenha a maior taxa de retorno econômico e social do gasto público. Além disso, conforme entendimento dos autores abaixo, a vinculação implica na:

perpetuação de um dado conjunto de prioridades, negando as alterações na hierarquia dessas prioridades que ocorrem, em qualquer sociedade, com o decorrer do tempo. Por outro lado, a vinculação de receitas está eivada pelo preconceito dos decisores que a estabelecem contra os decisores do futuro. (OLIVEIRA, TACCA JR. E SILVA, 1996, p.104)

Segundo Ter-Minasian (2007), há que se falar, urgentemente, no aumento da margem alocativa das receitas orçamentárias. No Brasil, qualquer tentativa de conter os gastos correntes de forma sustentável só terá sucesso si se reduzir a rigidez orçamentária existente.

Um elemento crítico nesse sentido será a contenção dos gastos com a previdência. A rigidez dos gastos e as excessivas vinculações das receitas também são obstáculos importantes para uma gestão mais eficiente das finanças públicas. Para reduzir a rigidez orçamentária será necessária a diminuição das despesas obrigatórias, quer seja por ordem constitucional, que necessita, naturalmente, de emendas constitucionais, ou por outro dispositivo legal. Outro ponto interessante seria aumentar a percentagem das receitas não vinculadas, por exemplo, expandindo a DRU.

Há necessidade de se reduzir, paulatinamente, o engessamento do orçamento, para que se possa construir um instrumento real, atualizado e que atenda de maneira efetiva os anseios sociais.

3.1 As Vinculações de Recursos no Orçamento Federal

Para Silva (2003, p. 2), “a história recente da política fiscal no Brasil aponta a Constituição Federal de 1988 como peça institucional relevante para a compreensão da adoção em larga escala das vinculações de receitas a determinados gastos públicos, independentes das decisões orçamentárias anualmente construídas no parlamento federal”. A Constituição, por essa visão, consiste no grande marco para o crescimento da esfera vinculatoria de recursos dentro do arcabouço orçamentário nacional.

Mas o que foi dito não introduz um fato novo na conduta do planejamento do arco orçamentário. A prática vinculatoria é uma tradição da gestão das finanças públicas no Brasil, observada ao longo das últimas três décadas com maior ou menor ênfase em termos de percentual de receitas vinculadas. Oliveira, Tacca Jr. e Silva (1996, p. 105) e Brasil (2003) fazem referência ao tema e apresentam evidências que reforçam essas afirmações.

E o que seria a tal de receita vinculada? Segundo Mendes (2008, p.29) “receita vinculada é aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, por lei ou pela constituição, a uma determinada despesa”. As contribuições são por natureza, destinadas, “carimbadas”, para fins específicos. Elas são vinculadas na essência. Como exemplo, Mendes (2008, p. 23) complementa “todas as contribuições sociais sobre folha de salários, receita, lucro ou faturamento de empresas; bem como aquelas cobradas sobre o salário dos trabalhadores, devem ser destinadas ao custeio de ações da seguridade (previdência social, assistência social e saúde)”

Exemplificando um típico caso do caráter essencialmente vinculatorio das contribuições cita-se a CIDE. A contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE)

deve ter seus recursos destinados a financiar programas de infra-estrutura de transportes, projetos ambientais e subsídios aos preços e transportes de combustíveis.

3.1.1 O Princípio da Não-Afetação das Receitas

Não-afetação, ou não-vinculação das receitas é o princípio mais infringido no orçamento da União, haja vista a excessiva utilização de vinculações de receitas, o que torna a peça orçamentária extremamente rígida. Este princípio tem por objetivo vedar a vinculação de parcelas da receita pública a determinadas despesas. Pode ser assim delimitado:⁷

Princípio orçamentário clássico, também conhecido por Princípio da não-afetação de Receitas, segundo o qual todas as receitas orçamentárias devem ser recolhidas ao Caixa Único do Tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação. Os propósitos básicos desse princípio são: oferecer flexibilidade na gestão do caixa do setor público — de modo a possibilitar que os seus recursos sejam carreados para as programações que deles mais - necessitem — e evitar o desperdício de recursos (que costuma a ocorrer quando as parcelas vinculadas atingem magnitude superior às efetivas necessidades).

Este princípio seria de grande valia se fosse observado devidamente. Seria um excelente instrumento de suporte, ao poder de alocação discricionário de recursos, para as unidades gestoras orçamentárias.

Segundo Torres (1995, p. 89), o mencionado princípio se justificaria na medida em que reservaria ao arcabouço orçamentário e, também à própria unidade gestora administrativa, nas suas atividades típicas de gestão discricionária da execução das despesas públicas, espaço alocativo para determinar os recursos que ajudariam na produção de gastos com investimentos e políticas públicas voltadas aos interesses sociais.

Nada mais justo do que se ter espaço discricionário para a aplicação de recursos em áreas que necessitem de fundos. Principalmente, políticas sociais importantes deveriam ter prioridade quando se fala em liberdade de alocação, em discricionariedade na gestão.

Mas não é assim o que ocorre com o cumprimento do princípio. Ele é infringido constantemente na gestão do orçamento. A verdade é que o mesmo tem pouca aplicação prática, já que existem inúmeras normas jurídicas que vinculam grande parte das receitas arrecadadas.

Giacomoni (2005, p. 80) elenca alguns pontos acerca deste princípio, um deles seria a colocação precisa de um exemplo prático para ilustrar a aplicação da afetação das receitas:

⁷ Ver <<http://www.seplan.to.gov.br/seplan/br/index2.php?area=glossario&letra=P>>

A melhor ilustração de como determinado tipo de receita pode ser “afetado” é encontrada nos fundos orçamentários e contábeis que, na sua maioria, têm a seguinte característica: a criação do Fundo dá-se por meio de uma normal legal, a qual estabelece que os recursos terão por origem “n” % do imposto “tal” e que as aplicações deverão ser feitas “x” % no programa “A”, “y” % no programa “B”, e assim por diante.

Consequência natural da não observância deste princípio basilar é a dificuldade encontrada, nos tempos atuais, em se obter um mínimo de margem para a alocação com mais equidade, eficiência, economicidade e racionalidade dos recursos arrecadados pela União.

3.1.2 Principais Vinculações

Tendo como base Velloso (2006, p. 115) e Brasil (2003, p. 7) são as seguintes as principais vinculações de receitas da União:

<p align="center">Criadas pela Carta Magna de 1988:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • os recursos à educação, conforme o art. 212, o qual determina que no mínimo 18% das receitas dos impostos sejam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; • as contribuições sociais elencadas no art. 195, as quais são vinculadas ao financiamento do orçamento da seguridade social; • os recursos aos Estados e Municípios, por intermédio de transferências automáticas de receitas.
<p align="center">No que diz respeito às vinculações criadas após a CF de 88, destacam-se:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira - CPMF, instituída pela Emenda Constitucional no 12/96, cujos recursos, à época, eram inteiramente destinados à saúde, e que, atualmente, também são vinculados à Previdência Social e ao Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza; • a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre os Combustíveis, conforme Emenda Constitucional no 33/01, cuja arrecadação se destina ao custeio de programas de infra-estrutura de transportes, ao pagamento de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e de gás.
<p align="center">Outros tipos de vinculações:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 3% do IR e do IPI para os Fundos Constitucionais de Financiamento do Setor Produtivo (FNE, FNO e FCO) (Constituição Federal, art. 159, I, c). • Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional: 100% para o Ministério da Cultura – Fundo Nacional de Cultura (Medida Provisória nº 2.2228-1). • Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante: 100% para o Fundo da Marinha Mercante (Lei nº 9.432, de 1997). • Compensações financeiras por exploração de recursos hídricos e minerais: repartidas entre estados, municípios, Ministério das Minas e Energia, • Ministério do Meio Ambiente e outros órgãos e fundos (Lei nº 7.990, de 1989; Lei nº 8.001, de 1990; e Lei nº 9.433, de 1997). • Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos de Valores Mobiliários: 100% para a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Lei nº 7.940, de 1989).

Quadro 2 – Principais Vinculações Orçamentárias

Elaborado pelo autor com base nos estudos da Brasil (2003) e Velloso (2006).

As informações do Quadro 2 acima apresentado indicam, claramente, uma quantidade significativa de vinculações orçamentárias, de origem constitucional ou de outros normativos legais. O arcabouço legal nacional tem fulcro em um regime essencialmente vinculador dos recursos arrecadados. Essa sistemática, com o passar dos anos, acabou transformando o orçamento anual numa peça altamente engessada.

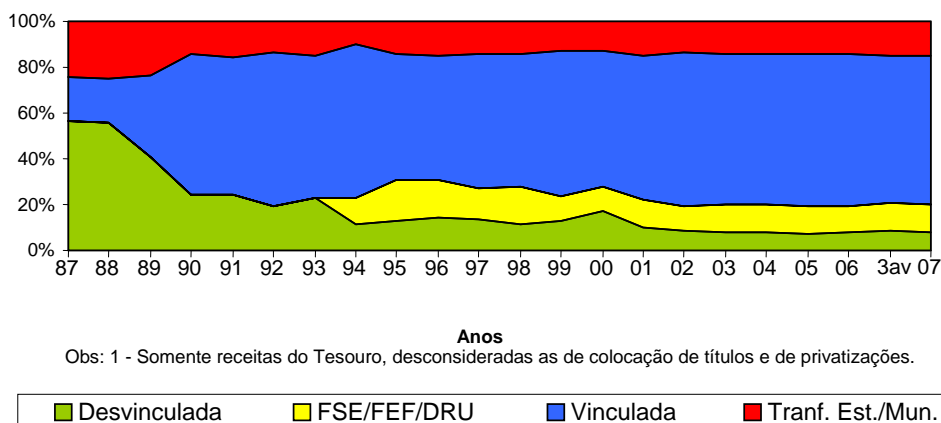


Gráfico 1 – Composição das Receitas Orçamentárias
Fonte: Brasil, 2003.

De acordo com o Gráfico 1, é possível analisar o grau de discricionariedade que possui o governo no tocante ao emprego das receitas arrecadadas. Quase 80% dos recursos já estão pré-destinados, vinculados. A possibilidade de alocar em qualquer área de atuação da administração pública praticamente não existe.

Como preconiza a Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2003, p. 7):

observa-se que houve significativo decréscimo no montante das receitas desvinculadas, principalmente no período compreendido entre os anos de 1988 e 1994. Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro, enquanto que, em 1993, a participação caiu para 22,9%. No exercício de 2002, considerando-se a parcela da DRU, apenas 19,4% dos recursos da União eram isentos de vinculação, e em 2003 o percentual representativo é de 19,7%.

Percebe-se que já no início da década de 1990, a discricionariedade na alocação das receitas diminuiu de maneira impressionante. Vários fatores contribuíram para este processo. O principal foi à promulgação da Constituição Federal de 1988 que, juntamente com diversas legislações posteriores, criou uma série de destinações específicas para as receitas do governo federal.

3.1.3 Pontos Positivos e Negativos das Vinculações

Silva (2003, p. 2) enfatiza que o tema relacionado às vinculações de receita mereceu atenção de alguns autores no período recente, porém, não há consenso quanto aos argumentos

teóricos adotados para fundamentar ou apontar limitações associadas ao uso deste tipo de instrumento de política fiscal.

Há pontos positivos no processo vinculatório das receitas. De acordo com Soares (2008, p. 9), a vinculação de receitas:

- ✓ consegue dar previsibilidade ao gestor => melhor planejamento de intervenções;
- ✓ possibilita incentivos privados devido ao investimento assegurado na área;
- ✓ possibilita políticas de longo prazo;
- ✓ neutraliza flutuações de financiamento devido às condicionantes políticas de curto prazo.

De acordo com outro autor,

Os argumentos favoráveis à adoção do mecanismo de vinculações de receitas não financeiras a fins específicos estão organizados em quatro vertentes: (i) regularidade dos fluxos de recursos e eficiência econômica do gasto público, (ii) estabilidade do sistema federativo, (iii) descentralização do processo decisório, e (iv) formação de poupança compulsória (SILVA, 2003, p. 2).

Mesma existindo aspectos favoráveis ao sistema de vinculação dos recursos orçamentários, os pontos negativos se apresentam com maior força. Silva (2003, p. 3) chama a atenção para, pelo menos, oito argumentos fortes contrários às vinculações. São eles:

[...] as distorções nas escolhas públicas, a inadequação a dinâmica do processo orçamentário, o comprometimento do papel do orçamento como instrumento da política fiscal, os custos diretos das vinculações, a perda de qualidade do sistema tributário, a produção de efeitos restritivos a formação de poupança pública, a geração de esforço fiscal assimétrico entre órgãos do governo e os efeitos adversos das vinculações sobre a geração de incentivos econômicos orientados para obtenção de resultados.

Corroborando com esses argumentos negativos, Soares (2008, p.10) completa:

- ✓ as vinculações acarretam a chamada “corrida” pelo financiamento - O “jogo” é: quem conseguir a proteção orçamentária primeiro ganha, quem não conseguir pode ser inviabilizado;
- ✓ áreas/itens fundamentais de gasto são relegados e podem gerar graves conseqüências, inclusive para as áreas protegidas (ex: despesas meio x despesas fim);
- ✓ impossibilidade de ajustes de políticas no tempo;
- ✓ dificuldade de financiar novas iniciativas;
- ✓ aumento da carga tributária;
- ✓ incentivo à ineficiência setorial;

- ✓ ineficiência em época de crises.

Reforçando esses argumentos, pode-se dizer que o excesso de vinculações gera um caráter cíclico às despesas públicas. Quanto mais a União arrecada, mais se gasta, obrigatoriamente, nas despesas vinculadas, em detrimento de outras despesas que poderiam ser mais prioritárias. Essa sistemática que tanto vincula receitas às despesas condiciona os orçamentos futuros às prioridades de gasto do passado, uma vez que vinculações implicam em perpetuação de prioridades que dificilmente são extintas, impedindo a adequação dos gastos conforme mudam as necessidades da sociedade.

3.1.4 Fundos

As vinculações podem ser dar também por meio dos fundos. Os fundos constituem forma especial de gestão dos recursos financeiros do setor público, representando uma restrição sobre a utilização de parte da receita orçamentária, já que esses recursos financeiros estão destinados ao atendimento de objetivos específicos. Os fundos são criados por lei (art. 167, IX, da Constituição Federal), que disporá sobre a origem dos recursos financeiros e o destino dos gastos. Todos os recursos destinados aos fundos estão autorizados no orçamento ou em créditos adicionais - art. 72 da Lei Federal nº 4.320/64 – (SILVA, p.7).

França (2007, p. 29) aponta os seguintes tipos de fundos:

- fundos de repartição de receitas – finalidade de reduzir as disparidades regionais por meio de um plano de redistribuição de recursos (repartição das receitas do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados). Não possuem programação própria. Exemplo: Fundo de Participação dos Estados (FPE), de Participação dos Municípios (FPM) e “Especial”⁸.
- fundos de redefinição de fontes – finalidade particularizar recursos no orçamento, por meio de fontes diferentes, com vistas a orientar e controlar aplicações em certas ações ou objetivos predeterminados, e não em um instrumento de programação e gestão de recursos. Exemplo: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

⁸ Sanches (2002, p. 12) conceitua fundos especiais como “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, mediante dotações consignadas na Lei de Orçamento, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas.”

Silva (2003, p.7) menciona sobre o tema, classificando: “os fundos especiais constituídos para desempenhar o papel de instrumento de gestão financeira do setor público são classificados em dois grupos: (i) os de natureza financeira, destinados ao atendimento dos saques a serem efetuados diretamente contra o caixa do Tesouro, e (ii) os de natureza contábil, constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, destinados ao atendimento de saques previstos em programação específica”.

- fundos de instrumentalização de transferências – fundos difusos, ou seja, itens de programa de trabalho que, embora não constituindo um fundo, transferem recursos para fundos estaduais, a fim de cumprir disposições constitucionais ou legais. Exemplo: Transferências previstas na Lei Orçamentária Anual para os fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

- fundos de incentivos fiscais – atuam com recursos de incentivos fiscais, por meio de instituições financeiras oficiais e sob a supervisão de órgãos regionais. Exemplos: Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (FUNRES), o Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR e o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM).

- fundos por designação – denominam-se fundos, porém são entidades da administração indireta, tais como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que é uma autarquia federal, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) que é uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda e atualmente administrado pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social.

- outros – não se enquadram em nenhuma das categorias discriminadas acima:

- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundos dos Serviços Sociais Autônomos (Sesi, Sebrae, Senac etc.) – fundos de natureza parafiscal, constituídos para acumular recursos de terceiros, visando ao atendimento de objetivos sociais que o Estado tem interesse em tutelar.

- Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), com expressa vedação de recebimento de recursos orçamentários e instituído na Caixa Econômica Federal, seus recursos são provenientes da aquisição de quotas dos Fundos de Aplicações Financeiras (FAF's)⁹.

Sobre a regulamentação dos fundos, Silva (2003, p. 8) defende que ela deveria ter sido consolidada pela instituição definitiva dada na redação do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da CF de 1988, que determinava que os fundos existentes na data da promulgação da Constituição seriam extintos caso não fossem ratificados pelo Congresso num prazo de dois anos. Todavia, a Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991, recriou os fundos existentes nos Orçamentos da União para 1990 e 1991, e ordenou que os mesmos deveriam ser extintos ao final do primeiro exercício financeiro subsequente à

⁹ Sobre a imensa diversidade e características dos fundos, Sanches (2002, p. 2) enfatiza que: “[...] Apesar de bastante populares no setor público brasileiro, os fundos – como instrumentos orçamentários e financeiros – não têm sido objeto de aprofundadas apreciações pela literatura técnica de finanças públicas, nem, tampouco, pela literatura jurídica. [...] a ampla variedade desses instrumentos e as alterações ocorridas na ordem jurídica justificam essa situação”.

regulamentação do art.165, § 9º da CF, que determina o estabelecimento de normas para instituição e funcionamento de fundos por meio de lei complementar.

Existem vários estudos enfocando as inúmeras nuances e características sobre os fundos. França (2007, p. 20) enfatiza, principalmente, pontos negativos na condução histórica desse tipo de vinculação. O quadro a seguir delimitará estes fatores:

Os principais aspectos negativos dos fundos são:

- dificuldade de planejamento e discussão com a sociedade das prioridades do governo;
- dificuldade de controle e de transparência dos gastos públicos;
- perda de flexibilidade para a definição do programa de ação do governo, pois as vinculações de receitas a fundos representam uma limitação à definição do conteúdo da lei orçamentária anual e ao estabelecimento de prioridades nas LDOs;
- elevação dos custos operacionais, em razão da necessidade de cada fundo ter registros individualizados da execução orçamentária, financeira e patrimonial;
- aumento de pressões sobre o caixa e dos custos do Tesouro Nacional, que por vezes é obrigado a recorrer a empréstimos para suprir seu caixa, enquanto há recursos excessivos no caixa de alguns fundos;
- quando a nomeação do gestor do fundo ocorrer por indicação política, pode gerar conflito entre as linhas de atuação e os critérios de prioridade adotados pelo gestor do fundo e aqueles fixados pelo titular do órgão setorial;
- criação de linhas duplicadas de intervenção sobre um mesmo tipo de problema, dado que muitos fundos possuem objetivos e áreas de atuação em comum;
- criação de dificuldade ao exercício do controle devida ao surgimento de práticas que visam a mascarar ações irregulares na gestão dos recursos; e
- transferência da tomada de decisões alocativas que caberiam ao Poder Legislativo, uma vez que o detalhamento da programação dos fundos por ações e localidades específicas geralmente é realizado segundo prioridades e critérios definidos pelos seus gestores.

Quadro 3 - Aspectos negativos da criação de Fundos
Fonte: Elaborado pelo autor baseado no estudo de França, 2007.

Os fundos são, então, mais um dos fatores limitantes da discricionariedade da gestão orçamentária. Por serem espécie do gênero vinculatório de recursos, eles representam mais um entrave a ser combatido pelos gestores públicos. Estão incomensuravelmente ligados ao processo da excessiva rigidez do arcabouço orçamentário.

Sanches (2002, p. 5) reforça o caráter “pernicioso” da prática constituidora dos fundos, enfatizando que estes proliferaram de maneira incrível, de tal magnitude, que se transformaram em uma problemática para a gestão racional do aparato de planejamento público. É um sistema que emperra e dificulta o correto funcionamento da máquina pública.

3.2 O Aumento das Despesas Obrigatórias

O aumento das despesas incompressíveis, obrigatórias, é outro fator que contribui para o crescimento da rigidez orçamentária. Entre essas despesas, cita-se, principalmente, pessoal, previdência social, contrapartida de empréstimos externo, entre outros.

Segundo Mendes (2008, p. 24) “despesas obrigatórias são aquelas que a União é obrigada a fazer por determinação da Constituição ou de leis, e que não podem ser contingenciadas”.

A dificuldade em adequar e comprimir o gasto público provém, dentre outros, da sua elevada rigidez e do fato de que ao longo da década de 90 o governo foi obrigado a honrar o pagamento de gastos que já estavam contratados desde anos anteriores, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Reis e Valadares (2004, p. 9) observam:

[...] de fato, foi substancial o crescimento de gastos sociais determinados pela nova constituição, criando-se programas de renda mínima (LOAS), programa de seguro desemprego e aumento dos valores unitários dos benefícios.

Segundo Meressi (2006, p. 24), as despesas são divididas em dois grandes grupos: as despesas obrigatórias e as discricionárias. No processo de elaboração do projeto de lei orçamentária anual – PLOA, primeiramente, faz-se a estimativa do montante a ser gasto com as obrigatórias, cujo pagamento resulta de dispositivo constitucional ou legal, as quais são elencadas, ano após ano, em um específico anexo da LDO. Dessa forma, resta ao governo a obrigatoriedade de arcar com essas despesas. Continua o autor na mesma página,

Descontado o montante das despesas obrigatórias, o restante constitui o valor disponível para as despesas discricionárias, onde o administrador público deverá levar em conta, quando da distribuição dos limites entre os órgãos, critérios como conveniência e oportunidade. Aqui, ele pode exercer sua discricionariedade.

De acordo com o Anexo IV da LDO para o exercício de 2008, consideram-se como despesas obrigatórias, livres do contingenciamento¹⁰, dentre outras, as constantes do Quadro 4, a seguir apresentado:

¹⁰ Uma prática comum feita pelo Executivo no decorrer da execução orçamentária e financeira é o chamado contingenciamento. Consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa

I) Despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União:

1. Alimentação Escolar (Medida Provisória no 2.178-36, de 24/8/2001);
2. Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 a 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei no 10.836, de 9/1/2004);
3. Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
4. Atenção à Saúde da População nos Municípios Não-Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Não-Habilitados em Gestão Plena/Avançada (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
5. Atendimento Assistencial Básico nos Municípios Brasileiros (Lei no 8.142, de 28/12/1990);
6. Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei no 9.313, de 13/11/1996);
7. Benefícios do Regime Geral de Previdência Social;
- [...]
53. Educação de Jovens e Adultos (Lei no 10.880, de 09/06/2004);
54. Despesas relativas à aplicação das receitas da cobrança pelo uso de recursos hídricos, à que se refere os incisos I, III e V do artigo 12 da Lei no 9.433/97 (Lei no 10.881, de 09/06/04);
55. Auxílio-Alimentação ao Pessoal Ativo Militar dos Extintos Territórios (Lei no 10.486/2002);
56. Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações (art. 91 do ADCT); e
57. Indenização a Anistiados Políticos (Lei no 10.559, de 13/11/2002).

II) Demais despesas ressalvadas, conforme o art. 9o, § 2o, da lei complementar no 101, de 2000:

1. Despesas relativas à aquisição e distribuição de alimentos destinados ao combate à fome no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
2. Despesas com as ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia, excetuadas as subfunções Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Normatização e Fiscalização, Comunicação Social, Defesa Civil e Atenção Básica, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- [...]
5. Despesas do programa Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro.

Quadro 4 – Despesas Obrigatórias

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado na LDO 2008 (Lei nº 11.514/07 Anexo IV).

No que concerne o campo das despesas obrigatórias pode-se destacar, em ordem decrescente de importância de valores: (a) os dispêndios com benefícios previdenciários do INSS; (b) despesas com pessoal e encargos sociais do governo federal; (c) seguro desemprego e abono salarial; (d) subsídios e subvenções; (e) benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS etc.

Ressalta Meressi (2006, p. 24) que “[...] quanto maior a magnitude projetada para estas despesas, tudo o mais constante, menor o volume de recursos disponível às despesas discricionárias”.

prevista na lei orçamentária. No início de cada exercício, frequentemente em fevereiro, o governo federal edita um decreto limitando os valores autorizados na lei orçamentária, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). Azevedo (2006, p.84) reforça dizendo que o caráter autorizativo da lei orçamentária anual permite ao governo fazer uso do contingenciamento das dotações, uma vez que não há obrigatoriedade de que se cumpra, de forma integral, a programação orçamentária constante da lei. Falar mais sobre contingenciamento, mais uma citação.

Montante destinado às despesas discricionárias

Receita primária total
 (-) Superávit primário
 (-) Transferências para os outros entes federativos
 (-) Despesas obrigatórias
 □(=) **Despesas discricionárias**

Quadro 5 – Despesas Discricionárias
 Fonte: Meressi (2006, p.25).

Assim, como é fácil perceber, o valor a ser destinado às despesas discricionárias sai residualmente. E dado o extremo grau de engessamento do orçamento da União, nos últimos anos, a participação de tais despesas é de aproximadamente 22% do total das despesas não-financeiras.

O gráfico a seguir mostra, claramente, que o volume das despesas obrigatórias (vinculadas) é geométrico nos anos 2000. A despesa obrigatória é a maior receptora de receitas arrecadadas pelo governo anualmente e, por conseguinte, a que mais contribui para a diminuição do poder alocativo governamental, engessando, assim, a prática da gestão orçamentária.

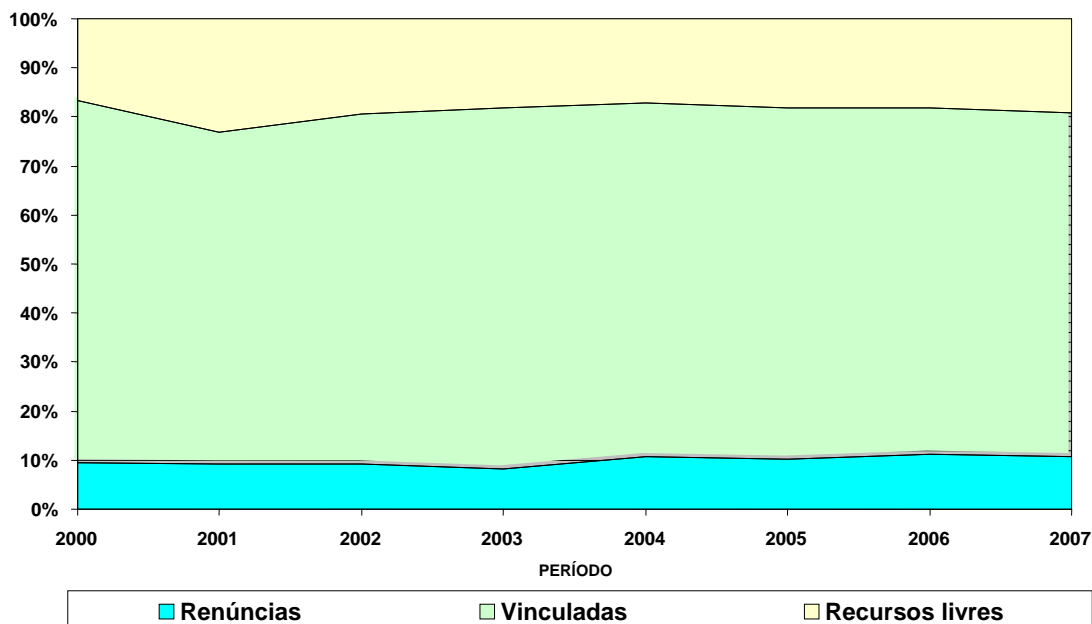


Gráfico 2 – A Evolução das Despesas da União por Fonte de Financiamento
 Fonte: Secretaria de Orçamento Federal citado por Soares (2008, p. 11)

Mendes (2008, p. 24) ressalta que os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são os principais itens com essa característica de despesa insubstituível. Exemplificando, listam-se na legislação os requisitos exigidos para que um indivíduo faça jus a uma pensão, uma aposentadoria ou um auxílio previdenciário.

Mendes, na mesma página, explicita o caráter obrigatório dessas despesas:

[...] Não há possibilidade de, a título de controle de despesa pública, negar a concessão de um benefício previdenciário. Não há, também, possibilidade de se contingenciar recursos para o pagamento dessas despesas; pois isso geraria um passivo a ser pago mais cedo ou mais tarde, isso sem falar nas implicações jurídicas para o gestor da despesa.

Em 2002, o déficit da previdência¹¹ dos servidores públicos do governo federal era de 1,4% do Produto Interno Bruto – PIB, enquanto o déficit da previdência social atingia 1,3%. No caso específico desta, observa-se o aumento substancial do déficit nos últimos anos.

Tabela 1 – Déficit Previdenciário: 1995 a 2005

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INSS	0,0	0,1	0,3	0,7	1,0	0,9	1,1	1,2	1,7	1,8	1,9
Receita	5,0	5,2	5,1	5,1	5,0	5,1	5,2	5,3	5,2	5,3	5,6
Despesa	5,0	5,3	5,4	5,8	6,0	6,0	6,3	6,5	6,9	7,1	7,5
Servidores	2,8	3,7	3,4	3,7	3,6	3,8	4,1	3,9	3,7	3,4	3,4
Receita ^a	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7
Despesa	3,8	4,4	4,1	4,4	4,3	4,4	4,7	4,5	4,2	4,1	4,1
União	2,0	1,9	1,7	1,9	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	1,8	1,8
Receita ^a	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Despesa	2,3	2,2	2,0	2,2	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
Estados	0,7	1,5	1,4	1,5	1,4	1,7	1,8	1,6	1,5	1,4	1,4
Receita ^a	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
Despesa	1,3	1,9	1,8	1,9	1,8	2,0	2,1	1,9	1,7	1,7	1,7
Municípios	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Receita ^a	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Total	2,8	3,8	3,7	4,4	4,6	4,7	5,2	5,1	5,4	5,2	5,3
Receita	6,0	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7	5,8	5,9	5,7	6,0	6,3
Despesa	8,8	9,7	9,5	10,2	10,3	10,4	11,0	11,0	11,1	11,2	11,6

Fonte: Giambiagi e Estermínio (2006)

Em % do PIB

^a Não inclui contribuição do empregador

Os dados da Tabela 1 ilustram bem a evolução do déficit previdenciário no âmbito do setor público brasileiro no decorrer do período 1995-2005.

¹¹ Reis e Valadares (2004, p. 10) explicam que esse déficit aumentou, dentre outros fatores, por que na área previdenciária, em particular, houve substancial extensão de benefícios previdenciários e dispensa de contribuição prévia, tanto no caso da aposentadoria rural, como na regulamentação do Regime Jurídico Único, pela qual mais de 400 mil empregados contratados pelo regime da CLT receberam o direito de auferir aposentadoria integral sem que tivessem jamais contribuído para tanto.

O estudo de Giambiagi e Esterminio (2006, p. 3) apresenta os dados referentes às receitas e despesas previdenciárias, compreendidos o INSS e os regimes adotados nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). O resultado do INSS, nulo em 1995, tornou-se fortemente deficitário nos anos seguintes, como consequência de um aumento das despesas que não teve correspondência no lado das receitas.

Tabela 2 – Receitas e Despesas Primárias da União: 1997-2006

Discriminação		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% da Desp Total	Var % 1997-2006
(A)	Receita Primária (1)	16,9	18,7	19,7	19,9	20,8	21,7	21,0	21,6	22,7	23,3		
(B)	Tranf. A Est. E Municípios	2,7	2,9	3,3	3,4	3,5	3,8	3,5	3,5	3,9	4,0		
(C)=(A-B)	Receita Primária Líquida	14,3	15,8	16,4	16,5	17,2	17,9	17,4	18,1	18,8	19,3		
(D)=(E+...+J)	Despesa Primária	14,0	15,0	14,5	14,7	15,6	15,7	15,1	15,6	16,4	17,2	100	23
(E)	Pessoal e Enc.Sociais (2)	4,3	4,6	4,5	4,6	4,8	4,8	4,5	4,3	4,3	4,5	26	6
(F)	Benefícios da Previdência Social	5,0	5,5	5,5	5,6	5,8	6,0	6,3	6,5	6,8	7,1	41	42
(G)	Abono e Seguro Desemprego	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	4	36
(H)	Benefícios da LOAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,4	0,5	3	-
(I)	Subsídios e Subvenções	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	2	44
(J)	Outras Despesas	4,0	4,3	3,8	3,9	4,2	4,3	3,3	3,6	3,8	4,1	24	2
(K)	Discrepância Estatística	-0,6	-0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1		
(L)=C-D+K	Resultado Primário	-0,3	0,5	2,1	1,7	1,7	2,2	2,3	2,7	2,6	2,2		

Em % do PIB.

Fonte: STN, citado por Mendes (2008, p. 26).

(1) Líquida de restituições e incentivos fiscais.

(2) Não inclui contribuição previdenciária da União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (excluída, também, da receita)

A tabela acima mostra, também, com clareza o aumento deste tipo de despesa obrigatória. Mendes (2008) explica que os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), além das benesses concedidas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), são o principal item de despesa com esse tipo de característica incompressível e que tanto restringe a gestão orçamentária.

Os benefícios previdenciários do RGPS, que já representavam 5% do PIB em 1997, subiram a 7,1% do PIB em 2006. Se somarmos a eles os benefícios da LOAS, o seguro desemprego e o abono salarial, temos, em 2006, uma despesa equivalente a 8,2% do PIB, ou 47% da despesa primária (MENDES, 2008, p. 26)

Ataíde (2006, p. 82) reforça esse pensamento, identificando que é possível constatar o enorme peso do orçamento da seguridade social,

[...] as despesas do Orçamento da Seguridade Social – espaço integrador das ações de saúde, previdência, e assistência social – têm sido, sistematicamente, superiores às suas receitas [...]. Tal fato é reflexo do aumento dos gastos do governo federal com benefícios previdenciários e com a oferta de políticas destinadas à universalização dos direitos sociais, mudança oriunda da Constituição Federal de 1988, que gerou um aumento das despesas desse orçamento, sem garantir a adequada ampliação de seu financiamento, exigindo que parte das suas despesas passasse a ser financiada pelo Orçamento Fiscal, causando o rompimento da fronteira entre esses dois orçamentos.

É flagrante o aumento desse tipo de despesa incompressível, que, inevitavelmente, restringe a capacidade discricionária da gestão do orçamento, visto que é uma despesa insubstituível e que só aumentou durante a última década.

Outra despesa que tem impacto importante na rigidez orçamentária é a despesa de pessoal. O estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP (REIS e VALADARES, 2006, p.9) mostra que as despesas com pessoal aumentaram, significativamente em termos reais, tanto a despesa com ativos quanto com inativos, apesar da redução do número de funcionários ativos. Além disso, apesar do peso proporcionalmente menor do Legislativo e do Judiciário, os gastos com pessoal nesses poderes cresceram em grande volume. Em suma, a rigidez inerente ao gasto com pessoal e a falta de controle direto sobre uma parte relevante destes, como inativos e os poderes Legislativo e Judiciário, acabam impedindo um ajuste maior nesta rubrica.

A tabela abaixo representa os gastos com a despesa com pessoal, e sua constante aceleração aumentativa, entre os anos de 2000 a 2007:

Tabela 3 – Despesas de Pessoal e Encargos Sociais

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Legislativo	2027,8	2426,0	2919,8	3487,5	3986,4	4686,3	5468,4	5621,1
1.1 Ativos	1269,8	1525,1	1769,6	2202,6	2409,9	2756,8	3311,5	3355,7
1.2 Patronal	64,9	79,0	108,7	119,5	234,5	340,8	424,7	453,0
1.3 Inativos e Pensionistas	693,1	821,9	1041,5	1165,4	1342,0	1588,7	1732,2	1812,5
2. Judiciário	6975,5	7373,3	8722,8	9205,9	10785,6	12248,7	14499,1	16280,7
1.1 Ativos	4927,8	5151,1	6092,6	6335,4	7073,7	7987,4	9675,8	10819,5
1.2 Patronal	341,2	349,4	397,6	418,8	889,6	1366,1	1671,8	1933,9
1.3 Inativos e Pensionistas	1706,5	1872,6	2232,6	2451,7	2822,3	2895,2	3151,5	3527,3
3. MPU	648,3	786,8	955,4	1257,7	1321,7	1590,9	1821,3	1951,2
1.1 Ativos	460,5	547,1	670,1	866,8	869,1	1088,8	1254,7	1352,6
1.2 Patronal	38,4	46,9	54,4	66,9	113,1	196,7	228,2	252,7
1.3 Inativos e Pensionistas	149,4	192,8	230,9	324,0	339,5	305,4	338,4	355,9
4. Executivo	44613,6	49635,3	56752,6	58998,0	66014,0	73793,3	83129,8	92298,1
4.1 Ativos	20593,5	21769,6	25773,3	26442,0	29061,2	32354,0	37096,8	41727,5
4.1.1 Civis	14235,6	15530,0	18317,3	19385,0	21535,4	23939,5	27465,1	31505,1
4.1.2 Militares	6358,0	6239,6	7456,0	7057,0	7524,8	8414,5	9631,7	10222,5
4.2 Patronal	1237,9	1363,4	1564,6	1638,2	2914,1	4314,7	5113,6	5876,7
4.3 Inativos e Pensionistas	22782,2	26502,3	29414,7	30917,8	34038,7	37124,6	40919,4	44842,7
4.1.1 Civis	14019,5	15490,8	17272,4	18642,0	20962,5	22821,3	24603,6	26891,9
4.1.2 Militares	8762,7	11011,5	12142,3	12275,8	13075,2	14303,3	16315,8	17950,8
5. Transferências	3418,3	3696,1	4571,7	4878,0	5536,5	5922,5	7011,4	7971,9
6. Precatórios	557,0	1531,9	1106,7	1147,6	1787,4	2045,1	3081,9	2744,8
Total com Patronal	58240,6	65449,4	75029,0	78974,6	89431,6	100285,8	115011,9	126877,8
Total da Patronal	1682,5	1838,7	2125,3	2243,3	4151,3	6218,3	7438,3	8516,2
Total sem Patronal	56558,1	63610,7	72903,7	76731,3	85280,3	94068,5	107573,6	118361,5

Em R\$ milhões correntes.

Fonte: Adaptado pelo autor, conforme SOF¹²

Visando, ao menos, remediar esse engessamento orçamentário, o caminho mais correto, a priori, seria a diminuição das despesas ditas obrigatórias, por meio de medidas que possibilitem uma contínua flexibilização do aparato orçamentário. O fato de todos os itens de despesa, citados neste trabalho, serem obrigatórios não é um problema em si. O problema é que quase todos eles crescem de forma acelerada.

3.3 Transferências para Estados e Municípios

A Carta Magna de 1988 promoveu a descentralização de recursos em favor dos Estados e Municípios, elevando os percentuais de participação desses entes federativos. Em 1985, os percentuais das receitas dos impostos destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) eram, respectivamente, de 14 e 16%. Em 1988, esses percentuais passaram a ser de 21,5% e 22,5%. A Constituição, em

¹² Ver - <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/estatis/5.1-anual.pdf>>.

seu art. 159, estabelece que a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios 47% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

Mendes (2008, p. 21) constata que as chamadas transferências nacionais, por meio da nova sistemática da Carta Magna, restringem a receita da União, ocasionando, assim, menor margem para o governo federal:

No âmbito do texto constitucional observou-se, por um lado, uma forte descentralização de recursos, através de aumento das transferências fiscais obrigatórias para estados e municípios; o que reduziu a receita disponível para o Governo Central.

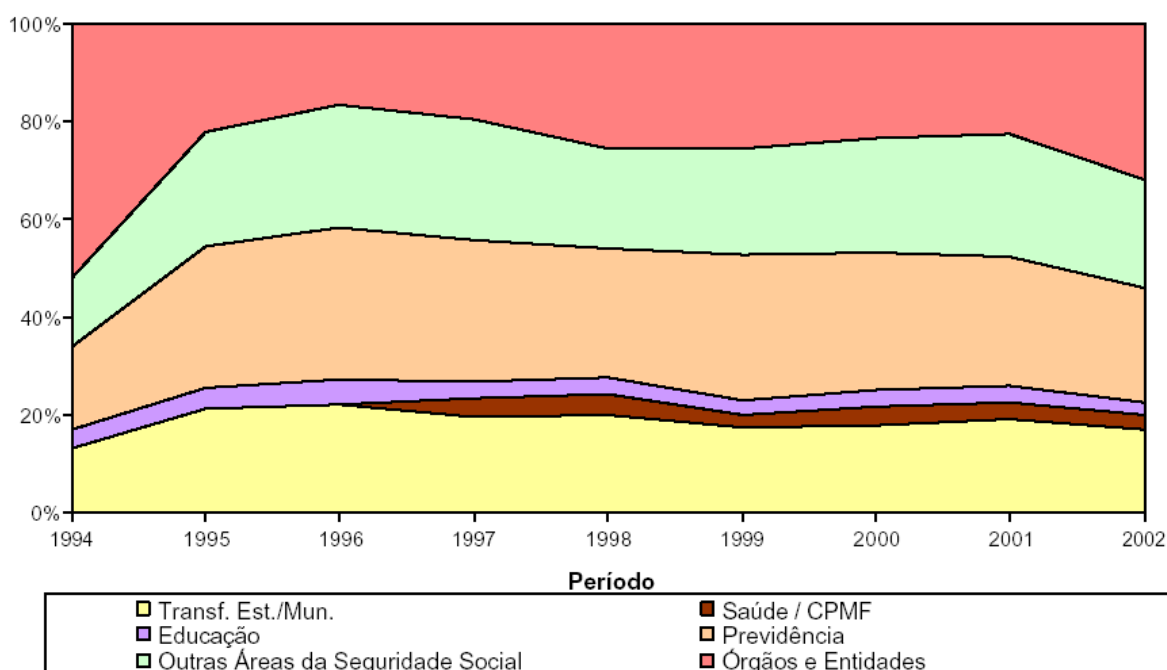


Gráfico 3 – Receitas Vinculadas por Área

Fonte: BRASIL (2003, p. 10).

Com o exame do gráfico acima, situa-se as transferências entre entes como uma das principais motivadoras do rígido sistema orçamentário da União. Segundo o estudo da SOF (BRASIL, 2003, p. 11), tendo em vista que os percentuais acima não variaram após a promulgação da CF, a participação das transferências no total das receitas da União tem se mantido praticamente constante, em torno de 14,0% do total arrecadado.

As críticas¹³ consideram que essa descentralização de recursos não foi acompanhada pela transferência integral da obrigação de atender as demandas sociais (saúde, educação e etc). Não houve o repasse de responsabilidades pela manutenção das atividades que antes eram custeadas por essas receitas transferidas. Os repasses passaram a ser totalmente

¹³ Foge ao escopo desta monografia aprofundar este tema. Para maiores informações ver Giambiagi e Além (2000); Oliveira, Tacca Jr. e Silva (1996).

automáticos, sem determinações vinculatórias, isto é, expressões legais obrigando o Estado/Município a aplicar o montante recebido em áreas determinadas. Isso era prática em estatutos legais do passado, mas que com o advento da Carta Maior de 1988, passaram a não mais existir.

4. PROPOSTAS PARA A REDUÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

Como reduzir o engessamento do orçamento? Trata-se de questionamento de difícil resposta. A pergunta determina outras. O que fazer? Diminuir gastos? Impor limites? Cortar investimentos? Rever a questão previdenciária? Desvincular receitas?

Na discussão sobre diminuição dos gastos públicos observa-se uma tendência em promover ajustes orçamentários nos gastos com investimentos. A excessiva rigidez do orçamento público dificulta o corte no custeio da máquina pública. Ao fixar limites fixos de gastos em determinadas áreas ocorre um incentivo à ineficiência destes gastos, uma vez que o foco do gestor é executar a despesa autorizada no orçamento e não a busca da eficiência na produção de serviços públicos.

Corroborando com essa tese, o estudo de Cunha e Rezende (2003, p. 64) afirma:

[...] Em vista das restrições decorrentes de dispositivos legais, os investimentos se tornaram, praticamente, a única categoria de despesa sobre a qual o Executivo e o Legislativo podem deliberar com maior liberdade, ainda que dentro do contexto de severa escassez ditado pela restrição fiscal.

O corte nos investimentos não seria a melhor forma de se adequar o orçamento, visto que contraria, na maioria dos casos, o interesse econômico-social. Prosseguindo, os autores explicam que os investimentos são os que sofrem os maiores prejuízos, diferentemente de outras despesas,

[...] já que estão sujeitos a decisões *ad hoc* do Executivo, que opera sob condições de incerteza macroeconômica, de um lado, e sob compromisso de obtenção de uma meta de superávit primário prefixada, de outro. Gastos com pessoal e com despesas correntes não podem ser comprimidos da mesma forma. Ao contrário, as despesas correntes e de pessoal frequentemente acabam por suplantar as estimativas presentes na lei orçamentária, requerendo a aprovação de créditos suplementares ao longo do exercício. Entende-se assim porque, não raro, a taxa de execução dessas despesas exceda os 100% (CUNHA e REZENDE, 2003, p. 65).

Uma das propostas, que não seja cortar investimentos, para se tentar diminuir a inflexibilidade crescente do orçamento, que tomou forma desde a adoção do Plano Real, é o mecanismo desvinculador de recursos da União.

De acordo com Rocha (1997, p. 12), o Plano Real teve como objetivo “promover a estabilização da economia brasileira por meio do combate à inflação, a qual possuía em seu diagnóstico o déficit público como causa primária”.

Desta forma, continua Rocha, o plano foi pré-anunciado em três etapas:

- um mecanismo de equilíbrio orçamentário;

- uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos;
- a conversão dessa unidade de conta em uma nova moeda, a uma taxa de paridade semifixa com dólar.

Paralelamente à implantação do plano de estabilidade econômica, observou-se a intensificação dos esforços para diminuir o grau de rigidez orçamentária. Oliveira, Tacca Jr. e Silva (1996) e Rocha (1997) destacam o seguinte conjunto de medidas nesse sentido:

a) a elevação das alíquotas dos impostos e contribuições cuja receita não eram partilhada com o estados e municípios (IOF - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros, imposto sobre importação de petróleo, Finsocial, CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido);

b) a utilização de recursos provenientes da alienação de ativos da União, por meio do programa nacional de desestatização;

c) a instituição do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (posteriormente transformado na CPMF).

d) a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, com vigência para os exercícios de 1994 e 1995.

Rocha (1997, p. 52) destaca que, entre essas medidas, o FSE foi a que mais se destacou no financiamento do gasto social federal no triênio 1994/96, mesmo sendo este um mecanismo para reduzir a vinculação de receitas, as quais eram, em sua maioria, vinculadas aos setores sociais.

Nascia aí o instrumento legal utilizado para desvinculação de receitas da União que após os exercícios de 1994 e 1995 foi prorrogado mudando sua denominação de FSE para Fundo de Estabilização Fiscal a partir de 1996. Este foi prorrogado até o ano de 2000, quando novamente ganha sua derradeira denominação – Desvinculação das Receitas da União (DRU).

4.1 O processo de desvinculação de recursos da União

A década de 1990 foi marcada pela necessidade de um ajuste fiscal e de uma reforma tributária que gerasse superávit primário nas contas governamentais, dado que havia consenso de que este constituía pré-requisito para a redução da inflação e a retomada do crescimento (Rocha, 1997, p. 147). Conforme nota Slaibi Filho (1994, p. 189) o aprofundamento do ajuste fiscal foi viabilizado a partir da aprovação, pelo Congresso Nacional, da proposta de emenda constitucional, de iniciativa do Poder Executivo, criando o Fundo Social de Emergência – FSE. A vigência do Fundo, que consiste essencialmente num mecanismo transitório de

desvinculação de receitas, atenua a excessiva rigidez dos gastos da União ditada pela Constituição de 1988 e, assim, possibilita o equilíbrio orçamentário dentro de limites estreitos, mas exequíveis, até o fim de 1995.

Como menciona Dias (2008, p.3), a criação desse fundo constituiu manobra importante na tentativa da estabilização econômica. Desde então, esse instrumento foi sendo prorrogado. No final de 2007, o Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007, prorrogou a vigência da DRU até 31 de dezembro de 2011. A cronologia das medidas de aprovação do mecanismo pode ser vista no Quadro 6:

Emenda Constitucional	Publicação no DOU	Vigência
EC (de revisão) nº 01/1994	02 de março de 1994	1994-1995
EC nº 10/1996	07 de março de 1996	1996-1997
EC nº 17/1997	25 de novembro de 1997	1997-1999
EC nº 27/2000	22 de março de 2000	2000-2003
EC nº 42/2003	31 de dezembro de 2003	2004-2007
EC nº 56/2007	21 de dezembro de 2007	2008-2011

Quadro 6 - As Emendas Constitucionais da Desvinculação de Recursos da União
Fonte: CF/88 e DOU.

Existem muito mais semelhanças entre o FSE e o FEF que tinham por finalidade o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal” e a aplicação “prioritária” de recursos a despesas associadas a programas de relevante interesse econômico e social. No caso da DRU, não foi mencionada a destinação para a esta massa de recursos despregadas de qualquer vinculação.

Quanto à natureza de “fundo”, tanto o FSE quanto o FEF são conceituados por Sanches na categoria de “fundos de redefinição de fontes”, já que

[...] não se destinam a articular programações, mas sim à particularização de recursos em fontes próprias, com vistas a orientar e a controlar aplicações em certas ações ou objetivos predeterminados. Tais “fundo”, por serem excepcionados (pelo próprio texto constitucional) da observância às normas que regem a instituição e operação de fundos, possuem uma programação própria sujeita a um gestor determinado; não se vinculam a um órgão determinado da administração. (SANCHES, 2002, p.639)

É importante notar que embora os três institutos (FSE, FEF e DRU) tenham tido a mesma finalidade – viabilizar a desvinculação de 20% dos recursos oriundos de impostos e contribuições –, algumas particularidades podem ser atribuídas a cada um deles, como se pode ver a seguir.

4.1.1 Fundo Social de Emergência – FSE

Com o advento do Plano Real e a necessidade de se promover um equilíbrio orçamentário ex-ante para suprir os montantes anteriormente cobertos pela geração de receita inflacionária, sem que com isso fosse necessária a realização de uma ampla reforma fiscal e tributária, foi preciso desvincular partes destes recursos para viabilizar este plano econômico. O FSE foi criado neste contexto, e com este propósito, conforme nos informa Rocha (1997, p. 97).

Pela proposta inicial do Executivo, o Fundo Social de Emergência seria constituído a partir de três fontes básicas: desvinculação de 15% dos principais impostos e contribuições, criação de uma sobretaxa desvinculada de 5% sobre os principais impostos e contribuições e desvinculação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Após amplas negociações, o Congresso Nacional houve por bem aprovar um substitutivo que exime os Fundos de Participação de Estados e Municípios, os Fundos Regionais e o Fundo do IPI – exportação da desvinculação dos 15% por um acréscimo seletivo e desvinculado de impostos específicos; e compensa a isenção dos Fundos, acima descrita, por um acréscimo de 15% para 20% na desvinculação dos impostos e contribuições (SLAIBI FILHO, 1994 p. 215).

As alterações acordadas na composição do Fundo Social de Emergência reduziram em alguma medida o potencial de sua contribuição para a eliminação do déficit orçamentário, mesmo assim foi considerado um mecanismo de grande importância na sua redução, conforme explicitado por Giambiagi:

O déficit está sendo contido mediante a ação de alguns fatores temporários, notadamente a receita da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). (...) se a CPMF e o FEF não existissem, só o déficit do governo central já seria de mais de 2,5% do PIB. (...) se nada for feito para compensar o fim da CPMF e do FEF, o resultado primário pioraria tanto em 1999 quanto no ano 2000. (GIAMBIAGI, 1998, p. 257 e 277, passim).

A aprovação do FSE, criado com natureza de fundo¹⁴, foi feita em caráter emergencial e sob o signo da transitoriedade, desfigurado do alcance original da proposta do Executivo. O Fundo Social de Emergência – FSE foi aprovado nos termos da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, tendo sido instituído para vigorar nos exercícios de 1994 e 1995 e trouxe consigo a estratégia de desvinculação de receitas, de modo a haver maior capacidade de manobra por parte do Executivo, visando atingir o equilíbrio orçamentário.

¹⁴ De acordo com Oliveira, Tacca Jr e Silva (1996, p. 109), o FSE constitui-se, na verdade, em uma fonte orçamentária, não tendo sido instituído legalmente como fundo de natureza contábil. Na acepção de Sanches (2002, p. 639) “[...] tais fundos são mais uma forma de particularizar recursos nos orçamentos, por meio de fontes diferenciadas, do que instrumentos especiais de programação e de gestão de recursos”.

4.1.2 Fundo de Estabilização Fiscal – FEF

A Emenda Constitucional nº 10 alterou a denominação do Fundo Social de Emergência – FSE para Fundo de Estabilização Fiscal – FEF. Este teve com finalidade, como afirma Carvalho (1996, p. 9) criar condições do Poder Executivo Federal decidir sobre a alocação de recursos, capacidade que foi bastante reduzida pelo processo da crescente vinculação das receitas, ocorrido a partir dos anos 80, e especialmente após a Constituição de 1988.

O quadro a seguir demonstra as principais fontes de receitas da União, sobre as quais incidiram a desvinculação por meio do FEF nos anos de 1996-1997:

Ano	Fonte: Impostos		Fonte: Contribuições		Total	
	R\$ bilhões	% do total de impostos	R\$ bilhões	% do total de contribuições	R\$ bilhões	% do PIB
1996	9,0	17,5	16,3	20,8	25,3	3,2
1997	9,5	16,8	18,8	20,4	28,3	3,3

Quadro 7 - Fundo de Estabilização Fiscal: montante e fontes de recursos
Fonte: Pinto (2000, p. 36)

Os dados apresentados no quadro acima mostram por que o governo federal envidou esforços para postergar o FEF. Seus recursos foram significantes para o período em que vigeu (mais de 10% do bolo fiscal), podendo ser usados com grande liberdade sem que sofressem as vinculações constitucionais (Pinto, 2000, p. 36).

O fundo interferia no processo de vinculação das receitas orçamentárias da União previstos pela Constituição, bem como nas despesas obrigatórias e nas transferências dos fundos de participação (FPE e FPM), o que gerou um grande embate entre a União e os demais entes da federação.

Para conseguir prorrogá-lo o Governo teve que ceder, abrindo mão de sua incidência sobre o FPE e o FPM. Como demonstra a proposta de Giambiagi:

Nossa proposta é que o governo envie, em 1999, ao Congresso uma proposta de emenda constitucional que torne permanente, a partir do ano de 2000, para da desvinculação promovida pelo FEF (a que afeta as transferências não relacionadas aos estados e municípios), de modo a não inviabilizar a aprovação da emenda pela reação de governadores e prefeitos (GIAMBIAGI, 1998, p. 281)

Uma vez que deixasse de afetar as transferências de impostos aos Estados e Municípios, no entender de Giambiagi (1998, p. 281) “essa emenda não enfrentaria muitas dificuldades para passar pelo Congresso”, como realmente se deu, permitindo a prorrogação

do FEF. Assim, a DRU, sucessora do FSE e do FEF, que desvinculou recursos da União no período de 2000 a 2003, deixou de fora as transferências decorrentes do federalismo participativo, conforme Scaff (2005, p. 102).

4.1.3 Desvinculação das Receitas da União – DRU

Diferentemente do FSE e FEF, a DRU não tem natureza de um fundo, mas de simples desvinculação. Visa dar uma maior flexibilidade à alocação de recursos públicos e não significa elevação das receitas disponíveis para o governo federal. Além disso, ressaltou possíveis problemas políticos ao considerar como exceções à desvinculação os recursos destinados ao federalismo participativo.

A grande maioria dos recursos orçamentários já tem destinação obrigatória, o que não deixa qualquer margem para quem faz a programação orçamentária. A Tabela 4 ilustra esse fato. Usando como exemplo o Orçamento da União de 2003, observa-se que as despesas com transferências a Estados e Municípios, com o pagamento de pessoal e encargos, benefícios previdenciários, abono e seguro-desemprego, com as despesas previstas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com transferências referentes à Lei Kandir, subsídios e subvenções e com o Sistema Único de Saúde (SUS) – despesas que o governo não tem como deixar de fazer – abrangem quase 90% das despesas totais. “[...] Portanto, sobra pouca margem para dispêndios realmente discricionários” (Lima, 2003, p.9).

Tabela 4 - Orçamento da União – 2003

Discriminação	R\$ bilhões	%
Despesas	322	100
Transferências a estados e municípios	57	18
Pessoal e encargos	79	24
Benefícios previdenciários	107	33
Abono e seguro-desemprego	8	3
Loas	5	1
Lei Kandir	4	1
Subsídios e subvenções	6	2
SUS	23	7
Outras despesas	34	11
Discricionárias	20	6

Fonte: Lima (2003, p. 9).

A busca de um superávit primário fica dificultada em decorrência do excesso de vinculações de receitas, pois estes resultados ficam “congelados” em suas rubricas originárias. Daí as justificativas do governo visando a manutenção da DRU para além de 2003.

A Emenda Constitucional nº 42/2003, que prorrogava a DRU para o período de 2004 a 2007, ampliou seu alcance de forma a também incluir na desvinculação a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, bem como os impostos e as contribuições sociais já instituídos e os que viessem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. Ou seja, além de ampliar o prazo da desvinculação até 2007, ampliou também o rol de tributos e consectários desvinculados, mas ressaltou possíveis problemas políticos decorrentes de diminuição de receita de estados e municípios (Scaff, 2005, p. 104). Por meio da Emenda Constitucional nº 56/2007, a DRU foi prorrogada até o final de 2011, com as mesmas regras da renovação anterior.

Para Furtado (2007, p. 52) é inegável que as amarras da vinculação de recursos orçamentários desafiam o princípio constitucional da não-vinculação da receita de impostos, comprometem as importantes funções do orçamento – política, econômica e reguladora –, agredem o pacto federativo, limitam a prática do orçamento participativo, restringindo a participação do povo na definição dos destinos dos recursos públicos e, o que é mais grave, viciam de tal forma o sistema orçamentário que restringem a mais importante das atribuições do orçamento público: operar como instrumento de planejamento.

Assim também entende Giacomoni (2005, p. 80) para quem

[...] a exigência de que as receitas não sofram vinculações, antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos sem comprometimento algum, para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade.

4.2 Efeitos da desvinculação de receitas da União

Como visto anteriormente, os mecanismos FSE/FEF/DRU, constituíram-se como uma das principais iniciativas, no período subsequente à Constituição Federal de 1988, para reduzir a vinculação de receitas da União.

Pelo exposto, pode-se elencar alguns efeitos advindo da utilização da DRU como mecanismo de desvinculação de recursos da União e indutor da flexibilidade orçamentária, quais sejam: a) manter, durante o exercício, o equilíbrio entre receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir a insuficiência de tesouraria; b) proporcionar ganhos efetivos de receita tributária para a União (o que ocorreu inicialmente, por meio dos fundos FSE e FEF); c) criar condições para o Poder Executivo federal decidir sobre a alocação de recursos e a condução da política econômica; e d) não permitir que determinados itens de despesas fiquem

com excesso de recursos vinculados, ao mesmo tempo em que outras áreas apresentem carência de recursos (já que com a DRU, o governo federal pode gastar os recursos, eles não ficam acumulados no Tesouro).

Esses efeitos mostram que a DRU é um instrumento temporário importante, mas não resolve a questão de flexibilidade da política fiscal. São necessárias mudanças estruturais que permitam aumentar a capacidade do governo federal atender outras demandas da sociedade, e não somente aquelas vinculadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo tratou sobre a estrutura extremamente rígida de todo o aparato construtivo do arco orçamentário nacional. Defendeu-se a hipótese de que o excesso de vinculações das receitas arrecadadas pela União, além do aumento substancial das despesas incompressíveis, prejudicam de forma substancial a gestão do orçamento. Principalmente, na falta de margem para melhor se alocar as receitas, pois grande parte destas estão obrigatoriamente vinculadas à determinadas despesas.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1988 houve uma substancial alteração na flexibilidade orçamentária para acomodar os diversos direitos e garantias sociais introduzidos pela Carta Magna, os quais para serem implementados exigiram uma maior rigidez na alocação de recursos, esta positivada por meio das vinculações orçamentárias. Essas vinculações, somadas a gastos rígidos (pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, contrapartidas de empréstimos externos), bem como às transferências aos entes federativos, reduziram a capacidade do governo federal de alocar recursos de acordo com suas prioridades sem trazer endividamento adicional para a União.

O comprometimento das receitas públicas reduziu significativamente o potencial de condução da política econômica, contrariando o princípio constitucional da não-vinculação da receita de impostos e comprometendo importantes funções do orçamento. Reduzir a rigidez orçamentária consistiria em reduzir ou, preferencialmente, eliminar as vinculações de recursos, ampliando-se as receitas livres.

Constata-se que há uma vinculação considerável e crescente de receitas dentro do orçamento. Ainda que a vinculação se dê em nível muito amplo da classificação da despesa, e as despesas sejam inerentemente intercambiáveis, ela reduz a flexibilidade orçamentária e complica a definição das prioridades governamentais. Em reação a essa rigidez orçamentária, o governo federal cria desvinculações para tornar mais flexível o orçamento e o processo orçamentário passa a ser o cenário onde se manifestam os conflitos entre os diferentes setores da sociedade e do próprio Estado pela repartição de recursos do Tesouro.

Há, ainda, um aumento acelerado das despesas incompressíveis, principalmente as relacionadas com os benefícios previdenciários, que, inexoravelmente, restringem cada vez o poder alocativo da gestão estatal orçamentária. Hoje, esta trabalha com alocações marginais dos recursos arrecadados, dificultando a utilização do orçamento em áreas mais prioritárias.

A DRU desvincula 20% da receita de impostos e de contribuições da União, dando ao governo federal mais liberdade para distribuir os recursos do orçamento entre os programas que julgar prioritários. Segundo o governo, a DRU é responsável por cerca de 60% do total dos recursos que a União tem liberdade de gastar.

A intenção era criar um mecanismo temporário de auxílio ao governo federal no período inicial da queda da inflação, enquanto as reformas fiscais e tributárias não fossem aprovadas. Devido às dificuldades de aprovação de tais reformas, esse mecanismo foi prorrogado por diversas vezes e o que era emergencial tornou-se crônico, de tal forma que se transformou em um dos principais instrumentos de flexibilização orçamentária.

A justificativa dos sucessivos governos federais para manter a DRU é a de que o mecanismo tem por finalidade aumentar o volume de recursos livres, os quais são essenciais para a consecução dos projetos prioritários do governo e para a constituição da poupança necessária à redução da dívida pública, sendo imprescindível enquanto instrumento de racionalização da gestão orçamentária. A prorrogação de sua vigência até dezembro de 2011 (por meio da EC nº 56/2007) se fez necessária pela importância da DRU na constituição dos recursos livres do orçamento federal e pela necessidade de manter um grau mínimo de autonomia na definição de prioridades e na gestão orçamentária.

Pelo exposto, pode-se elencar alguns efeitos advindo da utilização da DRU como mecanismo de desvinculação de recursos da União e indutor da flexibilidade orçamentária, quais sejam: a) manter, durante o exercício, o equilíbrio entre receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir a insuficiência de tesouraria; b) proporcionar ganhos efetivos de receita tributária para a União (o que ocorreu inicialmente, por meio dos fundos FSE e FEF); c) criar condições para o Poder Executivo federal decidir sobre alocação de recursos e condução da política econômica; e d) não permitir que determinados itens de despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, ao mesmo tempo em que outras áreas apresentem carência de recursos.

Esses efeitos mostram que a DRU é um instrumento temporário importante, mas não resolve a questão de flexibilidade da política fiscal. São necessárias mudanças estruturais que permitam aumentar a capacidade do governo federal atender outras demandas da sociedade, e não somente aquelas vinculadas.

Quanto às transferências subnacionais, admitindo-se que é politicamente inviável e socialmente indesejável reverter a atual partilha de receitas entre a União, os Estados e Municípios o caminho que resta é discriminar as responsabilidades de cada uma destas esferas

de Governo, buscando-se a descentralização dos serviços e eliminando-se algumas atribuições concorrentes.

Finalmente, para que haja um planejamento orçamentário mais racional é necessário que se faça uma revisão da legislação orçamentária, bem como se promova uma reforma tributária que contemple mudanças na questão da vinculação de receitas e nos critérios de transferências constitucionais e legais. Também será essencial que a reforma tributária estabeleça a melhoria da qualidade dos resultados primários produzidos, evitando a esterilização de recursos, como os que se faz atualmente por meio da DRU, que criam uma falsa idéia de maior disponibilidade de recursos do Tesouro.

Existem obstáculos para a elaboração e para a execução do orçamento anual, mas o importante é que os mecanismos democráticos estão presentes produzindo os devidos ajustes. E, no embate entre os Poderes Legislativo e Executivo, o ideal deveria ser a busca constante pela consecução dos interesses maiores da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luiz Sérgio de Oliveira. *A economia política do orçamento público: o caso brasileiro como inspiração e referência*. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia). Centro de Estudos Sociais Aplicados. Universidade Federal Fluminense, Niterói.

ATAIDE, Renato da Silva. *O orçamento público federal: causas da limitação de suas funções na década de 1990*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

ALVES, Benedito Antônio & GOMES Sebastião Edilson R. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

AZEVEDO, Bernadete Menezes. *O Processo Orçamentário Brasileiro Pós 1994*. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília.

BARBOSA, Fernando de Holanda. E depois do Real? *Conjuntura Econômica*, Cad. Política Fiscal, p. 24-27, jun. 2000.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal/Assessoria Técnica. *Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal*, fev 2003. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/Vinculacoes_Consolidado.pdf>. Acessado em 19 fev. 2008.

CARVALHO, Ana Lúcia da Silva. Fundo de Estabilização Fiscal – FEF: estrutura e cálculo das fontes de recursos. *Revista da ABOP*, Brasília, v. 15 n. 3 (capa 38), p. 7-20, set/dez. 1996.

CASTRO, Marcelo Feitosa de. *Vinculação orçamentária na área de saúde, Emenda Constitucional nº 29, de 2000*. 2003. 42 f. Dissertação (Pós-Graduação) Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília.

CRUZ, Flávio da. (Coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CUNHA Armando e REZENDE, Fernando. (Coord.). *Orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

DA GRAÇA, Luís Otávio Barroso. *Orçamento impositivo: uma análise à luz da economia política*. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília.

DIAS, Fernando A. Correia. *Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal*. Senado Federal. Brasília, 2008.

FRANÇA, Quênio Cerqueira. *Fundos*. Gerência de fundos e programas/COFIS/STN. Brasília: Ministério da Fazenda, 2007.

FRANCO, Gustavo. Vinculações. *Estado de São Paulo*, São Paulo. 13 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a76.htm>>.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. O problema da vinculação de recursos orçamentários. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 70, p. 48-54, out. 2007.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio. O ajuste fiscal de 1999/2000. *Planejamento e Políticas Públicas-IPEA*, nº 17, p. 253-300, jun. 1998.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio e ESTERMÍNIO, Isabela. *Reforma previdenciária no Brasil: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos*. CMDE/UFPR, 2006.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. *Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente – 1985-1991*. São Paulo: Unicamp, 1992.

KOHAMA, Hélio. *Contabilidade pública*. Teoria e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas-IPEA*, nº 26. p. 8-16, jun./dez. 2003.

MENDES, Marcos José. *Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Brasília: Senado Federal. 2008.

MERESSI, Sertã Fernando. *Macrodinâmica do orçamento*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

NEVES, Wanderlei Pereira das. *Gestão financeira pública*. Santa Catarina, 1998.

OLIVEIRA, José Carlos de; TACCA JR, Luiz & SILVA, Paulo Fontenele. Aspectos relevantes do orçamento da União. *Revista da ABOP*, Brasília, v. 37, 1994/1995, edição especial, 1996.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento autorizativo x orçamento impositivo*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2006.

REIS, José Guilherme A e VALADARES, Silvia M. *Ajuste fiscal, despesa pública e crescimento econômico*. São Paulo: FIESP, 2004.

ROCHA, Denise Cristina Correa da. *A questão do gasto social federal e seu financiamento: análise do triênio 1994/96*. 1997. Dissertação (Pós-Graduação). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v. 36, n. 4, p. 627-70, jul./ago. 2002.

SCAFF, Fernando Facury. *A Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a supremacia da Constituição*. São Paulo: Dialética, 2005.

SILVA, Mauro Santos. *Vinculações de receitas não financeiras da União*. In: VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 28-31 oct. 2003, Panamá.

SLAIBI FILHO, Nagib. (Organização, notas e índice). *Plano Real: legislação e anotações à Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

SOARES, George. *Rigidez do financiamento do orçamento: causas e conseqüências*. Painel IV. XXXV SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO, 2008, Brasília.

TER-MINASIAN, Tereza. *Desafios atuais da política brasileira: agenda para os próximos anos*. Ministério da Fazenda, 2007. Disponível em: <<http://200anos.fazenda.gov.br/multimedia/videos-20anos-STN/plp2-b.flv/view>>.

TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

VELLOSO, Raul. Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias. In: MENDES, Marcos. (Org.). *Gasto público eficiente: 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Topbooks/Instituto F. Braudel, 2006.

ANEXO I

PRINCIPAIS VINCULAÇÕES DAS RECEITAS FEDERAIS

1. Imposto sobre a Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados (CF, art. 159)

Descrição	IR	IPI
Transferência para Estados	21,5	21,5
Transferência para Municípios	22,5	22,0
Transferência para Estados Exportadores	-	10,0
Programa de Financiamento Setor Produtivo (exclusive multas e juros desses	3,0	3,0
TOTAL	47,0	57,0

1.1 Fundo de Participação dos Municípios subdivide-se em:

FPM	%
Capital	2,25
Interior	19,44
Reserva	0,81
TOTAL	22,5

1.2 Programa de Financiamento do Setor Produtivo subdivide-se em:

PFSP	%
FNE	1,8
FNO	0,6
FCO	0,6
TOTAL	3,0

2. Imposto Territorial Rural (CF, art. 158)

- 50% : Municípios;
- 50% : União.

3. IOF - Ouro (CF, art. 153, parágrafo 5º)

- 30%: Estado de origem;
- 70%: Município de origem.

4. Todos os Impostos

- 18% (após transferências constitucionais e DRU) vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (CF, art. 212).

5. Custas Judiciais (Lei Complementar nº 79 / 94)

- 50% para o FUNPEN;
- 50% para a União.

6. Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos de Valores Mobiliários (Lei nº 7.940/89)

- 100% para a CVM (exclusive multas e juros, os quais são recursos livres da União).

7. Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro, Capitalização e da Previdência Privada Aberta (Lei nº 8.003/90)

- 100% para a SUSEP.

8. Concurso de Prognósticos (CF, art. 195, inciso III)

	Prognósticos	Federal	Esportiva	Instantânea
Seguridade Social	18,2	7,0	7,0	22,0
FNC	3,0	3,0	3,0	3,0
FUNPEN	3,0	3,0	3,0	3,0
Crédito Educativo	7,8	-	4,5	-
Clubes de Futebol	-	-	10,0	-
INDESP	-	-	10,5	-
Adicional Seguridade	-	15,0	-	-
Adicional INDESP	4,5	-	4,5	-
COB	1,7	1,7	1,7	1,7
Comitê Paraolímpico	0,3	0,3	0,3	0,3
Custos Operacionais	15,0	15,0	20,0	30,0
Custeio e Manutenção	5,0	5,0	-	-
Imposto de Renda	13,8	19,5	12,0	12,0
Prêmios Líquidos	32,2	45,5	28,0	28,0
Total	104,5	115,0	104,5	100,0

9. Recursos do Crédito Educativo e Recursos do Fundo de Financiamento do Ensino Superior – FIES

- 100% para o financiamento estudantil.

10. Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Lei nº 8.401/92)

- 100% para o Ministério da Cultura (FNC). Cobrado sobre importação de títulos e obras audiovisuais estrangeiras e nacionais para serem exibidas nos diversos veículos existentes (cinema, TV, etc).

11. Contribuição do Salário Educação (CF, art. 212, parágrafo 5º) 1/3: FNDE , 2/3: Secretarias Estaduais de Educação.

12. Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (Lei nº 9.432/97)
- Destina recursos ao Fundo da Marinha Mercante e ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo.

13. Adicional sobre Tarifas de Passagens Aéreas Domésticas (DL nº 76.590/75)
- 100% destinado ao fundo aeroviário.

14. Cota-Parte dos Preços de Realização dos Combustíveis Automotivos Decreto-Lei nº 1.785/80)
- 100% dos recursos destinam-se à Agência Nacional de Petróleo (ANP).

15. Cota-Parte das Compensações Financeiras (Leis nºs 7.990/89, 8.001/90 e 9.433/97)

Recursos Hídricos	Itaipu Royalties	Recursos Minerais
80% Estados e Municípios	90% Estados e Municípios	88% Estados e Municípios
2,7% MMA	2,4% MMA	10% DNPM
13,8% MME	4% MME	2% FNDCT
3,6% FNDCT	3,2% FNDCT	
	0,4% MCT	

16. Royalties do Petróleo

-Até 5%:

Em terra: 100% para Estados e Municípios; Na Plataforma: 80% para Estados e Municípios e 20% para a Marinha;

- Excedentes: em terra: 75% para Estados e Municípios e 25% para o FNDCT. Na Plataforma: 60% para Estados e Municípios, 15% para a Marinha e 25% para o FNDCT;

- Participação Especial: 50% para Estados e Municípios, 40% para a ANP e 10% para o MMA.

17. Selos de Controle, Lojas Francas (DL nº 1.455/76)

- 100% para o FUNDAF/SRF.

18. Contribuição para o PIS/PASEP (CF, art. 239, parágrafos 1 e 3)

- 60% destinado ao FAT (custeia, principalmente, os programas de seguro - desemprego e de pagamento do abono salarial);
- 40% destinado ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico.

19. Contribuição Social s/ o Lucro das Pessoas Jurídicas (CF, art. 195)

- 80% destinam-se à seguridade social;
- 20% de livre programação (pertencentes à DRU).

20. Contribuição Social p/ o Financiamento da Seguridade Social (CF, art. 195)

- 80% destinam-se à seguridade social
- 20% de livre programação (pertencentes à DRU).

21. Contribuição dos Empregadores e dos Trabalhadores à Seguridade Social (CF, art. 195)

- 100% destinado ao Fundo de Previdência e Assistência Social - MPAS para custeio dos benefícios previdenciários.

22. Contribuição para o Plano da Seguridade Social do Servidor (Lei nº 8.162/91)

- 100% destinado ao pagamento de aposentadoria do setor público.

23. Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF (Emendas Constitucionais nº 21/99 e nº 31/00)

- 21,1% ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- 42,1% às ações do Ministério da Saúde;
- 21% ao pagamento de benefícios da previdência;
- 15,8% de livre programação (aplicação da DRU).

24. CIDE - Combustíveis (E.C. nº 33/2001 e Lei nº 10.336/2001)

- Recursos destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiamento de programa de infra - estrutura de transportes.

25. Outros Recursos Vinculados (Fonte 166)

Leis nº 9.991/00, 9.998/00, 10.052/00, 10.168/00 e 10.176/01

- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicação – FUST;
- Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL;
- Ministério do Esporte e Turismo.

26. Juros de Mora da Receita Administrada pela SRF/MF (Lei nº 9.636, art. 37)

- 100% para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SPU).

27. Recursos Diretamente Arrecadados

- 100% para os órgãos que os arrecadam.

28. Alienação de Bens Apreendidos (DL nº 2.411/88)

- 60% destinado ao FUNDAF/SRF;
- 40% destinado ao Ministério da Previdência.

29. Multas incidentes s/ receitas administradas pela SRF (Lei nº 7.711/88)

- 100% para o FUNDAF, excluídas as transferências a Estados e Municípios.

30. Reforma Patrimonial - Alienação de Bens (Lei nº 8.025/90)

- 100% destinado a programas habitacionais de caráter social.

31. Doações de Entidades Internacionais ou de Pessoas ou Instituições Privadas Nacionais

- 100% destinado a finalidades pré-determinadas em contrato.

32. Receita de Honorários de Advogados - FUNDAF (Lei nº 8.022/90)

- 100% destinado ao FUNDAF.

Vinculações Exclusivas para:

- Refinanciamento da Dívida;
- Lançamento de Títulos da Dívida;
- Amortização e Encargos da Dívida;
- Indenização por Desapropriação para Fins de Colonização e Reforma Agrária.

1. Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional (fonte 143)

- 100% para refinanciamento da dívida.

2. Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional (fonte 144)

- 100% para lançamento de novos títulos.

3. Operações de Crédito em Moeda, Bens e/ou Serviços (interna/externa)

- 100% destinado a programas, projetos ou atividades específicas que forem objeto das operações.

4. Resultado do Banco Central

- 100% destinado ao pagamento de encargos ou amortizações da dívida pública federal.

5. Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento das Dívidas Interna e Externa (exclusive Clube de Paris)

- 100% destinado no pagamento de amortizações e encargos resultantes de operações de crédito externos, como também ao pagamento de encargos e amortização das dívidas assumidas pela União.

6. Recursos de Financiamento das Operações Oficiais de Crédito (oriundos dos encargos e amortização referentes aos programas de Saneamento de Estados e Municípios, Refinanciamento da Dívida Externa, vendas de estoques governamentais, etc)

- 100% destinado às despesas relacionadas ao financiamento de programas de custeio, investimento agropecuário e agro-industrial; à aquisição e ao financiamento da comercialização de produtos agrícolas; ao financiamento de estoques reguladores e ao financiamento de exportadores.

7. Reforma Patrimonial – Privatização

- 100% destinado ao abatimento da dívida.

8. Títulos da Dívida Agrária

- 100% destinado a indenizações por desapropriação de imóveis rurais para fins de colonização e reforma agrária.

9. Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Refinanciamento da Dívida Externa com credores privados (BID, BEA e Aquisições de Garantia)

- 100% destinado à amortização da Dívida Mobiliária Federal.

10. Recursos de Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito de Estados e Municípios (dívidas refinanciadas)

- 100% destinado ao pagamento das entidades originalmente credoras.

11. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional (remuneração do saldo diário dos depósitos da União existentes no BACEN)

- 100% destinado ao pagamento dos encargos ou amortização da DPMF.

12. Recursos de Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas do Clube de Paris

- 100% destinado ao pagamento dos encargos e amortizações da DPMF.

13. Recursos do Fundo de Amortização da Dívida

- 100% destinados ao pagamento de encargos e amortização das dívidas.